Ricardo Marcelo Fonseca
Professor da graduação e do curso de pós-graduação em direito da UFPR; Doutor em direito das relações sociais pela UFPR; Pós-doutor na *Università degli Studi di Firenze*, Itália (2003/2004), onde integra o *collegio dei docenti* do curso de doutorado em *storia del diritto*; Pesquisador do CNPq; Presidente do IBHD (2007-2011); Procurador federal; Membro do IAP (Instituto dos Advogados do Paraná); Diretor eleito da Faculdade de Direito da UFPR.

Airton Cerqueira Leite Seelaender
Doutor em direito na *J.W.Goethe-Universität* (Frankfurt/Alemanha); Pesquisador visitante do *Max Planck Institut für europäische Rechtsgeschichte* (1994-1997) e Presidente do IBHD (2005-2007); Ex-Procurador do Estado de São Paulo; Professor de História do Direito e Direito Constitucional na Universidade Federal de Santa Catarina.

Organizadores

HISTÓRIA DO DIREITO EM PERSPECTIVA

Do Antigo Regime à Modernidade

Colaboradores:

Airton Cerqueira Leite Seelaender
Andrei Koerner
Antonio Carlos Wolkmer
António Manuel Hespanha
Arno Dal Ri Júnior
Bruno Feitler
Carlos Petit
Ezequiel Abásolo
Gilberto Bercovici
Ignácio Maria Poveda Velasco
James Walker
José Antônio Peres Gediel
José Ramón Narváez
Luis Fernando Lopes Pereira
Luiz Edson Fachin
Manuel Martínez Neira
Marcos César Alvarez
Paolo Cappellini
Paolo Grossi
Peter Oestmann
Pietro Costa
Samuel Rodrigues Barbosa
Silvia Hunold Lara
Thomas Simon

Curitiba
Juruá Editora
2009

TENTATIVA DE INSTITUIÇÃO DA DEMOCRACIA DE MASSAS NO BRASIL: INSTABILIDADE CONSTITUCIONAL E DIREITOS SOCIAIS NA ERA VARGAS (1930-1964)[1]

Gilberto Bercovici[2]

1 A REVOLUÇÃO DE 1930 E A CONSTRUÇÃO DO 'ESTADO NACIONAL

Os choques entre as oligarquias estaduais[3] e a cisão nas Forças Armadas, aliadas à forte crise econômica que se iniciou com a quebra da Bolsa de

---

[1] Uma primeira versão deste artigo foi publicada na obra coletiva BITTAR, Eduardo C. B. (Org.). **História do Direito Brasileiro**: Leituras da Ordem Jurídica Nacional, p. 223-249. A versão atual, além de revista, corrigida e ampliada, foi alterada em várias passagens.

[2] Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor do Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Doutor em Direito do Estado e Livre-Docente em Direito Econômico pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

[3] Minas Gerais foi preterida por São Paulo na sucessão do Presidente Washington Luís, também paulista, que rompeu com o pacto do "Café com Leite". Os mineiros se aliaram à Paraíba e ao Rio Grande do Sul e lançaram a candidatura do Governador gaúcho Getúlio Vargas à Presidência da República, em oposição ao Governador paulista Júlio Prestes, apoiado pelos outros Estados e pelo Presidente da República. *Vide* os testemunhos e análises contemporâneos de FRANCO, Virgílio de Melo. **Outubro, 1930**. (Edição original de 1931); LIMA SOBRINHO,

Nova York, em 1929, causaram, por meio da Revolução de 03.10.1930, a queda do regime da Constituição de 1891[4]. O desmonte da máquina política da Primeira República teve início com o Decreto 19.398, de 11.11.1930, que instituía e regulamentava as funções do Governo Provisório formado pelos revolucionários vitoriosos[5]. Em todos os Estados foram nomeados Interventores por Getúlio Vargas, Chefe do Governo Provisório, e estes, por sua vez, nomeariam Prefeitos para todos os Municípios, sempre assistidos por um conselho consultivo. Era um sistema extremamente hierarquizado, dada as suas condições de governo de exceção transitório.

A etapa decisiva de constituição do Estado brasileiro ocorre a partir da Revolução de 1930. As tarefas a serem enfrentadas eram inúmeras: a centralização e unificação do poder estatal, a "*estatização das relações sociais*", quando os vários segmentos da sociedade passaram a buscar o Estado como *locus* privilegiado para garantir ou ampliar seus interesses, a intervenção econômica minimamente planejada, a construção de um aparelho burocrático-administrativo etc. O destaque deve ser dado à simultaneidade de questões colocadas em um curto espaço de tempo para o Estado brasileiro, ligadas à construção de um Estado nacional e de um Estado intervencionista com estruturas institucionais típicas do

---

Barbosa. **A verdade sobre a revolução de outubro – 1930**. (Edição original de 1933); e FONTOURA, João Neves da. **Memórias. A Aliança Liberal e a Revolução de 1930**. v. 2.

4 Inúmeros setores das Forças Armadas (intitulados "tenentes") revoltaram-se contra o Governo Federal em 1922 (Rio de Janeiro) e 1924 (São Paulo e Rio Grande do Sul). Nesta última revolta, os tenentes, liderados por Luís Carlos Prestes formaram uma coluna revolucionária (a "Coluna Prestes"), que percorreu o interior do Brasil até 1927, quando se internou na Bolívia, sem nunca ter sido derrotada pelas forças governistas. O tenentismo, enquanto movimento, foi política e ideologicamente difuso. As primeiras revoltas têm a característica de uma tentativa insurrecional independente de setores civis, vistos com desconfiança. Apesar da indefinição ideológica, o tenentismo possuía vários pontos de concordância entre seus membros. Eles, os "tenentes", seriam os responsáveis únicos pela regeneração nacional e pela pureza das instituições republicanas. A verdade da representação deveria ser assegurada através de eleições honestas, com voto secreto, regularização do alistamento eleitoral e reconhecimento dos resultados pelo Poder Judiciário. A revolução deveria ser feita de forma autônoma ao povo, que não soube romper com sua passividade para derrubar as oligarquias e o Exército seria a proteção da nação contra a eventual indisciplina popular. A grande prevenção dos "tenentes", entretanto, se dava com os políticos (e vice-versa). Essa prevenção não impediria a aliança do tenentismo com setores oligárquicos dissidentes para promover a Revolução de 1930, embora, posteriormente, se tornasse uma das causas de vários problemas no período pós-revolucionário. Cf. FAUSTO, Boris. **A revolução de 1930**: Historiografia e história, p. 57-58, 61-69, 75. *Vide*, ainda, o clássico ROSA, Virgínio Santa. **O sentido do tenentismo**. (Edição original de 1932); BORGES, Vavy Pacheco. **Tenentismo e Revolução Brasileira**, p. 145-166 e 221-238 e LANNA JÚNIOR, Mário Cléber Martins. Tenentismo e crises políticas na primeira república. *In:* FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Orgs.). **O Brasil republicano**. v. I. (O Tempo do Liberalismo Excludente – Da Proclamação da República à Revolução de 1930), p. 341-349.

5 Este Decreto é, materialmente, uma Constituição provisória. *Vide*, neste sentido, LOEWENSTEIN, Karl. **Brazil Under Vargas**, p. 17-19; FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de direito constitucional brasileiro**, v. II, p. 171-175; TÁCITO, Caio. No limiar da décima Carta Constitucional. *In:* **Temas de direito público (Estudos e Pareceres)**. v. 1, p. 385-386, BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**, p. 275.

capitalismo avançado. E esta simultaneidade explica, historicamente, muitos avanços e continuidades na estrutura estatal brasileira[6].

A autonomia do Estado brasileiro nunca foi plena, dependendo das inúmeras forças políticas heterogêneas e contraditórias que o sustentam. No entanto, segundo Sônia Draibe, é justamente esta heterogeneidade que permitiu ao Estado uma certa liberdade para exercer o papel de árbitro e regulador das relações sociais, legitimando-se por meio do caráter geral e universal atribuído à sua atuação. Embora seja uma autonomia limitada a um espaço político determinado, a direção do Estado brasileiro, é impulsionada não pela burocracia, mas pela Presidência da República, particularmente após a Revolução de 1930. O sentido da ação estatal dá-se pela hierarquização dos interesses sociais, definidos e articulados em suas políticas ou omissões. Não é uma direção auto-determinada, mas também não se reduz ao jogo das forças políticas, levando-se em consideração que a atuação do Estado altera constantemente as mesmas correlações de força que constituem sua base material. E foi precisamente esta direção do Estado, no contexto de uma esfera de atuação autônoma limitada, que propiciou, apesar das restrições, a realização de um projeto de desenvolvimento, fundado na industrialização e na tentativa de autonomia nacional[7].

O Estado brasileiro constituído após a Revolução de 1930, é, portanto, um Estado estruturalmente heterogêneo e contraditório. É um Estado Social sem nunca ter conseguido instaurar uma sociedade de bem-estar: moderno e avançado em determinados setores da economia, mas tradicional e repressor em boa parte das questões sociais. Apesar de ser considerado um Estado forte e intervencionista é, paradoxalmente, impotente perante fortes interesses privados e corporativos dos setores mais privilegiados[8]. Entretanto, apesar das contradições e limitações estruturais, é um Estado que pode terminar o projeto de formação nacional, ultrapassando a barreira do subdesenvolvimento[9].

2 A REFORMA ELEITORAL E A ADOÇÃO DO SISTEMA PROPORCIONAL

No Brasil, a tradição política no tocante à representação gira em torno de três idéias fundamentais. A primeira é a do mandato livre e independente, isto é,

---

[6] DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses**: Um estudo sobre a Constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960, p. 60-63, 77-80, 82 e 135-136. Sobre a preocupação das forças políticas com a "construção do Estado" a partir da Revolução de 1930, *vide* CAMARGO, Aspásia de Alcântara; PANDOLFI, Dulce C.; ARAÚJO, Maria Celina d'; GOMES, Eduardo R.; GRYNZPAN, Mario. **O golpe silencioso**: As origens da república corporativa, p. 19-24.

[7] DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses**, p. 42-45, 83, 98-100.

[8] DRAIBE, S. *Idem*, p. 60-61, 254-259 e FIORI, José Luís. Por uma economia política do Estado Brasileiro. *In:* **Em busca do dissenso perdido**: Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado, p. 146-151.

[9] *Vide* OLIVEIRA, Francisco de. Viagem ao olho do furacão: Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário brasileiro. *In:* **Novos estudos**, n. 48, p. 15-19.

de que os representantes, ao serem eleitos, não têm nenhuma obrigação, necessariamente, para com as reivindicações e os interesses de seus eleitores. O representante deve exercer seu papel com base no exercício autônomo de sua atividade, na medida em que é ele quem possui a capacidade de discernimento para deliberar sobre os verdadeiros interesses dos seus constituintes. A segunda idéia é a de que os representantes devem exprimir interesses gerais, e não interesses locais ou regionais. Os interesses nacionais seriam os únicos e legítimos a serem representados. Em terceiro, o princípio de que o sistema democrático representativo deve se basear no governo da maioria. Praticamente todas as leis eleitorais que vigoraram no Brasil buscaram a formação de maiorias compactas que pudessem governar. Por causa dessas duas grandes idéias, abandonou-se no Brasil a tradição do sistema majoritário (que vinha desde o Império) para a instituição, em 1932, do sistema proporcional[10].

Cumprindo uma das promessas da Revolução de 1930, o Governo Provisório de Getúlio Vargas promulgou o Código Eleitoral (Decreto 21.076, de 24.02.1932, alterado pela Lei 48, de 04.05.1935)[11]. Garantia-se o voto secreto, além de se introduzir o voto feminino e o dos maiores de 18 anos. O alistamento eleitoral em todas as instâncias, a apuração dos votos, o reconhecimento e a proclamação dos eleitos passariam a ser de competência exclusiva da recém-criada Justiça Eleitoral. Foi introduzido, no lugar do voto distrital (que vigorou durante o Império e a República Velha), o voto proporcional, através dos quocientes eleitoral e partidário. Com essas novas regras seriam realizadas as eleições para a Assembléia Constituinte, marcadas, desde maio de 1932, para 15 de maio do ano seguinte[12]. Além da representação eleita pelas novas regras eleitorais, haveria também a representação classista, regulada pelos Decretos 22.653, de 20.04.1933, e 22.696, de 11.05.1933.

O Código Eleitoral foi inspirado na obra **Democracia Representativa: do Voto e do Modo de Votar**, do político gaúcho Joaquim Francisco de Assis Brasil, chefe do Partido Libertador. O seu livro teve 4 edições, as três primeiras no final do século passado e a última em 1931, após a Revolução, pela Imprensa Nacional. A diferença entre as primeiras edições e a última se dá no tocante ao

[10] FRANCO, Afonso Arinos de Melo (Org.). **Modelos alternativos de representação política no Brasil** (Seminário realizado na UnB em setembro de 1980), p. 85-86 e KINZO, Maria D'Alva Gil. **Representação política e sistema eleitoral no Brasil**, p. 112-117. *Vide*, ainda, WOLKMER, Antônio Carlos. **Constitucionalismo e Direitos Sociais no Brasil**, p. 60-64.

[11] Para a crítica do Código Eleitoral de 1932 pela perspectiva do tenentismo, *vide* ROSA, Virgínio Santa. **O sentido do tenentismo**, p. 83-90.

[12] Mesmo com as eleições para a Constituinte marcadas, a oligarquia de São Paulo, sob o pretexto de exigir a imediata reconstitucionalização do país, se levantou em armas na auto-denominada "Revolução Constitucionalista", em 09.07.1932. Aderiram ao movimento a Força Pública, alguns batalhões do Exército sediados em São Paulo e poucos militares sediados em Mato Grosso, sob o comando do General Bertoldo Klinger, além dos voluntários civis. O Governo Provisório mobilizou todos os outros Estados e combateu os revoltosos pelo sul e pela divisa mineira. Após 3 meses de lutas, os rebeldes foram derrotados, rendendo-se em 01.10.1932. Foi a última vez que um Estado se levantou em armas contra a União.

voto secreto. Assis Brasil condenava o voto secreto por ser, então, o voto fechado, passível de fraude. Não passava do gesto de colocar o voto na urna dentro de um envelope opaco. Já em 1931, passou a defender a instituição do voto secreto, que na sua opinião não era "*propriamente dado em segredo, mas em recato*". Assis Brasil defendia o sufrágio universal, mas com restrições. Para ele, a universalidade era do direito, não do exercício:

> ***O que distingue as limitações do suffragio universal das do restrictivo é o caracter de privilegio que encerram as d'este ultimo. A questão não é de extensão;*** *é de intensidade. Isto tudo não quer dizer que as limitações do suffragio universal não possam também ser injustas. Serão apenas mais ou menos justificaveis, segundo a situação do povo a que disserem respeito*[13]. (grifos do autor)

Essas restrições não atingiam mais as mulheres, devendo-lhes ser permitido votar. Entretanto, os militares da ativa não deveriam votar, nem ser votados e os analfabetos também não deveriam votar: "*Não ha remedio; portanto, senão colher a todos os analphabetos na regra geral de que elles são incapazes de escolher conscientemente bons representantes. E, se algum houver que se sinta prejudicado com a exclusão, o remedio é conhecido: aprenda a ler e a escrever*"[14].

A eleição direta era defendida por Assis Brasil ("*o voto não deve ser o echo, mas a voz*"), mas não para a Presidência da República. A eleição presidencial direta era encarada como uma espécie de plebiscito, que só gerava crises e comoções internas. A eleição deveria ser feita como na França, através das Câmaras, pois "*o suffragio popular, arrebatando-se mais por emoções do que deixando-se levar por considerações de bem entendida utilidade*" causava a única crise verdadeira das democracias. Outra inovação do Código Eleitoral que havia sido proposta por Assis Brasil foi o do sistema proporcional, a seu ver, o único capaz de representar as minorias[15].

A obra de Assis Brasil contém, para Maria D'Alva Gil Kinzo, toda uma visão sobre a representação política que se desenvolveu no Brasil e deu suporte à maneira com que foi implantado o sistema proporcional no país[16]. Assis Brasil defendia um sistema representativo mais verdadeiro, sem quaisquer falseamentos, assegurando-se a representação das minorias. Para tal, o sistema proporcional seria o mais adequado[17]. Entretanto, sua concepção sobre representatividade

---

13 BRASIL, Joaquim Francisco de Assis. **Democracia representativa**: Do voto e do modo de votar, p. 62.

14 BRASIL, J. F. de A. *Idem*, p. 68-69. Sobre a restrição de voto aos analfabetos e militares da ativa, *vide op. cit.*, p. 63-69 e 77-85; sobre a defesa do voto feminino, *vide op. cit.*, p. 71-76 e sobre o voto secreto, *vide* BRASIL, J. F. de A. *Idem*, 4. ed, p. 75-85.

15 BRASIL, J. F. de A. **Democracia representativa**. 3. ed., p. 101-115, 262-271 (eleições diretas), 165-173 (sistema proporcional para representar as minorias).

16 KINZO, Maria D'Alva Gil. **Representação política e sistema eleitoral no Brasil**. p. 118.

17 BRASIL, J. F. de A. **Democracia representativa**. 3. ed., p. 165-173.

estava distante da idéia de representação como amostra ou "espelho" da população[18]. O método proporcional era o melhor porque garantiria alguma representação às minorias, estabilizando, assim, o regime, pois a oposição passaria a ser feita de forma legal e aberta, no Parlamento. Além disso, o Parlamento deveria ter, primordialmente, uma maioria capaz de conduzir as deliberações e dar estabilidade ao governo. O aspecto fundamental da representação não era trazer, proporcionalmente, representantes de todas as tendências, mas assegurar maiorias estáveis para o governo. Assim, a proporcionalidade deveria ser controlada para garantir essa maioria, não havendo necessidade do sistema eleitoral ser exatamente proporcional[19].

Ao defender o sistema proporcional, Assis Brasil considerava como um de seus elementos básicos a ampliação da circunscrição eleitoral para o território dos Estados. Com essa medida, segundo acreditava, a eleição por Estado contribuiria para que os deputados se ativessem a temas de importância nacional, não local. Para isso, o representante não poderia estar atrelado a interesses específicos de seus eleitores, mas deveria exercer livremente o seu mandato, tendo em vista os grandes problemas nacionais[20].

3 O "CONSTITUCIONALISMO SOCIAL" E A CONSTITUIÇÃO DE 1934

As Constituições elaboradas após o final da Primeira Guerra Mundial têm algumas características comuns, particularmente, a declaração, ao lado dos tradicionais direitos individuais, dos chamados direitos sociais, ou direitos de prestação: direitos ligados ao princípio da igualdade material que dependem de prestações diretas ou indiretas do Estado para serem usufruídos pelos cidadãos. Estas novas Constituições consistem em uma tentativa de estabelecer uma democracia social, abrangendo dispositivos sobre a ordem econômica e social, família, educação e cultura, bem como instituindo a função social da propriedade. As concepções sociais ou socializantes, assim como a determinação de princípios constitucionais para a intervenção estatal nos domínios social e econômico, são consideradas fundamentos do novo "constitucionalismo social" que se estabelece em boa parte dos Estados europeus e alguns americanos[21].

---

[18] *Vide* PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**, p. 60-62.

[19] KINZO, Maria D'Alva Gil. **Representação política e sistema eleitoral no Brasil**, p. 123-126 e 131.

[20] KINZO, Maria D'Alva Gil. *Idem*, p. 126-130.

[21] MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris. **Les nouvelles tendances du droit constitutionnel**, p. 38-43, 88-90; BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**, p. 319-327; WOLKMER, Antônio Carlos. **Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil**, p. 17-22 e HERRERA, Carlos Miguel. Estado, constitución y derechos sociales. **Revista Derecho del Estado**, n. 15, p. 81-85.

A mais célebre destas novas Constituições, que influenciou as elaboradas posteriormente, foi a Constituição de Weimar, de 1919. A Constituição alemã era dividida em duas partes, uma sobre a Organização do Estado, e a outra sobre os Direitos e Deveres dos Alemães. Nesta segunda parte da Constituição estavam prescritos, ao lado dos direitos individuais, os direitos sociais, com seções dedicadas à educação e cultura (*Bildung und Schule*, arts. 142 a 150)[22] e à vida econômica (*Das Wirtschaftsleben*, arts. 151 a 165)[23].

A partir de Weimar (e da Constituição do México, de 1917), a característica essencial das constituições do século XX passa a ser o seu caráter diretivo ou programático, que incorpora conteúdos de política econômica e social. Esta característica é fruto da democracia de massas. A tentativa de incorporação da totalidade do povo no Estado passa a exigir a presença de uma série de dispositivos constitucionais que visam a alterar ou transformar a realidade socioeconômica. A reação a esta incorporação de temas de política econômica e social nos textos constitucionais gera boa parte do debate político-constitucional do século XX, iniciado entre nós na década de 1930. As constituições sociais do século XX, assim, não representam mais a composição pacífica do que já existe, mas lidam com conteúdos políticos e com a legitimidade, em um processo contínuo de busca de realização de seus conteúdos, de compromisso aberto de renovação democrática. Não há mais constituições monolíticas, homogêneas, mas sínteses de conteúdos concorrentes dentro do quadro de um compromisso deliberadamente pluralista. A constituição é vista como um projeto que se expande para todas as relações sociais. O conflito é incorporado aos textos constitucionais, que não parecem representar apenas as concepções da classe dominante. pelo contrário, tornam-se um espaço onde ocorre a disputa político-jurídica.

Seguindo o exemplo da Constituição de Weimar[24], uma das grandes inovações da nossa Constituição de 1934 foi, justamente, a inclusão de um ca-

---

[22] *Vide* ANSCHÜTZ, Gerhard. **Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919**, p. 658-696 e GUSY,Christoph. **Die Weimarer Reichsverfassung**. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1997. p. 331-342.

[23] Sobre a ordem econômica na Constituição de Weimar, *vide* ANSCHÜTZ, Gerhard. **Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919**, p. 697-750; BRUNET, René. **La Constitution Allemande du 11 Août 1919**. Paris: Payot, 1921. p. 265-318; MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris. **Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel**, p. 41-42. 90-95; MOREIRA, Vital. **Economia e constituição**: Para o conceito de constituição económica, p. 78-80; GUSY, Christoph. **Die Weimarer Reichsverfassung**, p. 342-369 e BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e estado de exceção permanente**: Atualidade de Weimar, p. 39-50.

[24] Esta influência da Constituição de Weimar vem desde a redação do anteprojeto da Constituição de 1934, pela Subcomissão do Itamaraty, presidida por Afrânio de Mello Franco. O relator do projeto sobre a ordem econômica e social da Subcomissão foi Oswaldo Aranha, então Ministro da Fazenda do Governo Provisório de Getúlio Vargas. *Vide* AZEVEDO, José Afonso de Mendonça. **Elaborando a constituição nacional (Atas da subcomissão elaboradora do anteprojeto 1932/1933)**, p. 707 (Ata da 37ª Sessão, realizada em 17.03.1933). Para uma posição de crítica à influência da Constituição de Weimar na elaboração do anteprojeto, elaborada por um dos membros da Subcomissão do Itamaraty, vide MANGABEIRA, João. **Em torno da constituição**, p. 169-170. Ainda sobre a influência da Constituição de Weimar sobre a Constituição de

pítulo referente à Ordem Econômica e Social (Título IV, arts. 115-140)[25], que tinha por fundamento a determinação de que a ordem econômica deveria ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional (art. 115)[26]. Outra similaridade foi a previsão de um capítulo denominado Da Família, da Educação e da Cultura (Título V, arts. 144-158)[27], em que se determina a elaboração de um plano nacional de educação (arts. 5º, XIV, 150, "a", 150, parágrafo único e 152) e a vinculação de receitas de todos os entes da Federação para o desenvolvimento da educação (arts. 156-157).

Na realidade, o que ocorre em 1934, fundamentalmente é a constitucionalização das medidas tomadas pelo Governo Provisório de Getúlio Vargas. Ou seja, uma sistematização constitucional do que já havia sido regulado pelo Poder Executivo revolucionário, como os direitos trabalhistas (arts. 120-123) e a nacionalização do subsolo, das águas, jazidas minerais e demais fontes energéticas (arts. 118-119), constitucionalizando os princípios do Código de Minas (Decreto 24.642, de 10.07.1934) e do Código de Águas (Decreto 24.643, de 10.07.1934). Há, ainda, no texto constitucional de 1934, a previsão expressa de direitos sociais, como o art. 10, II e VI, que dá competência à União e aos Estados para cuidar da saúde e assistência públicas e difundir a instrução pública; o art. 138, que prevê as políticas de assistência e higiene sociais e o art. 149, que

---

1934, *vide* FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de direito constitucional brasileiro**, p. 192-197 e TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de direito constitucional**, p. 715-719. *Vide*, também, LOEWENSTEIN, Karl. **Brazil under Vargas**, p. 21-26 e MOREIRA, Vital. **Economia e Constituição**, p. 80-81. Para uma comparação entre a ordem econômica da Constituição de Weimar e a ordem econômica da Constituição de 1934, *vide* GUEDES, Marco Aurelio Peri. **Estado e ordem econômica e social**: A experiência constitucional da república de Weimar e a constituição brasileira de 1934, p. 113-138. Também exerceram influência sobre os autores da nossa Constituição de 1934, embora em menor escala, a Constituição do México, de 1917, e a Constituição da República Espanhola, de 1931.

[25] CASTRO, Araújo. **A nova constituição brasileira**, p. 462-482; PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1946**, p. 16-20, v. I, e VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do estado no domínio econômico**: O direito público econômico no Brasil, p. 31-32 e 40-43. Todas as constituições posteriores passaram a incluir um capítulo sobre a Ordem Econômica e Social, onde se tratava da intervenção do Estado na economia aos direitos trabalhistas. A primeira a romper com essa sistemática foi a Constituição de 1988, ao incluir os direitos trabalhistas em capítulo diverso, o dos Direitos Sociais. Sobre a ambigüidade da expressão "ordem econômica", *vide* GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica)**, p. 49-65, 76-80.

[26] **Art. 115, *caput* da Constituição de 1934**: "*A ordem economica deve ser organizada conforme os principios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existencia digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade economica*". O texto deste artigo é praticamente uma tradução do equivalente art. 151, *caput* da Constituição de Weimar: "*A organização da vida econômica deve corresponder aos princípios da justiça e ter como objetivo a garantia de uma existência humana digna a todos. Dentro destes limites, a liberdade econômica do indivíduo deve ser assegurada*" (no original: "*Die Ordnung des Wirtschaftslebens muss den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen. In diesen Grenzen ist die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen zu sichern*").

[27] *Vide*, por exemplo, CASTRO, Araújo. **A nova constituição brasileira**, p. 483-496.

proclama a educação como um direito de todos. Desta forma, podemos considerar a Constituição de 1934 como a primeira "Constituição Econômica" programática[28] do Brasil.

Em termos de atuação estatal, o Poder Executivo acaba agindo à margem e apesar da Constituição, embora não de forma propriamente inconstitucional, como muitas vezes se deu sob a Constituição de 1891[29]. A Constituição de 1934, no entanto, não é a referência de atuação do Estado brasileiro. Esta se dá ao nível do direito administrativo e do direito econômico[30]. A Constituição autoriza a intervenção estatal (art. 116, que concede permissão à União de monopolizar determinado setor ou atividade econômica, desde que agisse segundo o interesse público e autorizada por lei, entre outros), constitucionaliza algumas medidas, como os serviços públicos dos arts. 5º, VII e VIII (correios, telégrafos, comunicações, navegação aérea e vias férreas), as diretrizes da prestação dos serviços públicos (arts. 136, 137 e 142, que dispõem sobre o regime das empresas concessionárias de serviço público e sobre as tarifas), mas não dá, propriamente, direção alguma para a atuação estatal. Desde a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública (Decreto 19.402, de 14.11.1930), a própria estruturação dos sistemas públicos de educação[31] e saúde[32] e os primórdios das políticas

[28] Cf. SOUZA, Washington Peluso Albino de. A experiência brasileira de constituição econômica. **Revista de Informação Legislativa**, n. 102, p. 22, 25-26, 47. Para uma análise dos possíveis sentidos da idéia de "Constituição Econômica", *vide* MOREIRA, Vital. **Economia e Constituição**, p. 145-185; GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**, p. 68-76 e BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: Uma leitura a partir da Constituição de 1988, p. 11-43.

[29] Sobre a intervenção estatal nas esferas econômica e social durante a vigência da liberal Constituição de 1891, *vide* TOPIK, Steven. **A Presença do Estado na Economia Política do Brasil de 1889 a 1930**. Rio de Janeiro: Record, 1987 e SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. Pondo os pobres no seu lugar: Igualdade constitucional e intervencionismo segregador na primeira república. *In:* COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto (Orgs.). **Diálogos Constitucionais**: Direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos, p. 1-26.

[30] A título de ilustração, *vide* as obras, hoje clássicas, de CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Instituições de direito administrativo brasileiro**, e VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do estado no domínio econômico**.

[31] *Vide* SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **Estado-Novo**: Um auto-retrato (arquivo Gustavo Capanema), p. 355-378; SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Bousquet; COSTA, Vanda Ribeiro. **Tempos de Capanema**, p. 173-266; BOMENY, Helena Bousquet. Três decretos e um ministério: A propósito da educação no estado novo. *In:* PANDOLFI, Dulce Chaves (Org.). **Repensando o estado novo**, p. 137-166 e HORTA, José Silvério Baia. A I conferência nacional de educação ou de como monologar sobre educação na presença de educadores. *In:* GOMES, Ângela Maria de Castro (Org.). **Capanema**: O ministro e seu ministério, p. 143-172.

[32] *Vide* SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **Estado-Novo**: Um auto-retrato (arquivo Gustavo Capanema), p. 379-418; HOCHMAN, Gilberto; FONSECA, Cristina M. Oliveira. O que há de novo? Políticas de saúde pública e previdência, 1937-1945. *In:* PANDOLFI, Dulce Chaves (Org.). **Repensando o estado novo**, p. 73-77 e 81-93; HOCHMAN, Gilberto; FONSECA, Cristina M. Oliveira. A I conferência nacional de saúde: Reformas, políticas e saúde pública em debate no estado novo. *In:* GOMES, Ângela Maria de Castro (Org.). **Capanema**: O ministro e

de cultura[33] e de instituição dos órgãos de previdência social[34] ocorrem durante todo o Primeiro Governo Vargas (1930-1945), sem qualquer vinculação material, durante o período constitucional, ao texto de 1934.

Em relação à propriedade, devemos destacar que os tenentes e lideranças afins, agrupados no Clube 3 de Outubro, prepararam um documento denominado "*Esboço do Programa de Reconstrução Política e Social do Brasil*". Neste programa, propunha-se a reforma agrária, com o Estado encarregado de reduzir ao mínimo todas as formas de latifúndio, especialmente os próximos ao litoral e às vias de transporte e comunicação. O cultivo da terra seria compulsório. Caso contrário, o Estado deveria transformar a área improdutiva em núcleos coloniais. A pequena propriedade rural seria estimulada através da transferência de lotes de terras cultiváveis aos trabalhadores rurais. As terras devolutas ilegalmente ocupadas reverteriam ao patrimônio público para serem utilizadas na colonização através de cooperativas. O programa propunha ainda a instituição de um imposto territorial rural progressivo, a criação de um tribunal de terras para a resolução de litígios referentes à propriedade, posse e exploração da terra e a extensão da legislação trabalhista aos trabalhadores rurais[35]. A reconstitucionalização do país fez com que o tenentismo e o Clube 3 de Outubro perdessem boa parte da influência que detinham no Governo Provisório, agora constitucional. No entanto, a Constituição de 1934 inaugurou entre nós a mudança da concepção de propriedade em seu art. 113, 17, que previa a utilização da propriedade de acordo com o interesse social, a função social da propriedade[36].

---

seu ministério, p. 173-193 e, especialmente, FONSECA, Cristina M. Oliveira. **Saúde no governo Vargas (1930-1945)**: Atualidade institucional de um bem público.

[33] *Vide* SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Bousquet; COSTA, Vanda Ribeiro. **Tempos de Capanema**, p. 79-105; MICELI, Sergio. A política cultural. *In:* PANDOLFI, Dulce Chaves (Org.). **Repensando o estado novo**, p. 191-196 e WILLIAMS, Daryle. Gustavo Capanema, ministro da cultura. *In:* GOMES, Ângela Maria de Castro (Org.). **Capanema**: O ministro e seu ministério, p. 251-269.

[34] *Vide* COHN, Amélia. **Previdência social e processo político no Brasil**, e HOCHMAN, Gilberto; FONSECA, Cristina M. Oliveira. **O que há de novo? Políticas de saúde pública e previdência**, 1937-1945, p. 77-81, 85, 90-91.

[35] CAMARGO, Aspásia de Alcântara. A questão agrária: Crise de poder e reformas de base (1930-1964). *In:* FAUSTO, Boris (Coord.). **História geral da civilização brasileira**, t. III, v. 10, p. 134-136. Sobre a defesa do fim do latifúndio por parcelas do tenentismo, *vide* ROSA, Virgínio Santa. **O sentido do tenentismo**, p. 81-83, 103-126.

[36] "*Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á subsistencia, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes: 17)* ***É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou collectivo****, na fórma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade publica far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indemnização. Em caso de perigo imminente, como guerra ou commoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem publico o exija, resalvado o direito a indemnização ulterior*" (grifos nossos). Este artigo é muito semelhante ao dispositivo que garantia a função social da propriedade na Constituição de Weimar (art. 153), que afirmava ser a propriedade garantida pela Constituição, mas com seu conteúdo e limites resultantes de lei. Além disso, o uso e exercício da propriedade deveriam representar uma função social, pois "a propriedade obriga" ("*Eigentum verpflichtet*"). Sobre a função social da proprie-

A Constituição de 1934 procurou, também, uma nova estruturação para o federalismo brasileiro, que podemos denominar cooperativo, de acordo com seu art. 9º[37]. O art. 10 da Constituição de 1934 fixou, pela primeira vez na história constitucional brasileira, a repartição das competências concorrentes (art. 10), dando ênfase à solidariedade entre a União e os entes federados. Já a cooperação propriamente dita foi inaugurada com os arts. 140 e 177 da Constituição de 1934, que tratavam do combate às endemias e às secas no Nordeste[38].

O anteprojeto da Constituição eliminava o Senado. Em seu lugar era criado o Conselho Supremo, com atribuições político-administrativas e de caráter técnico-consultivo e deliberativo. O Conselho Supremo coordenaria os poderes constitucionais. Sua composição múltipla (seriam 35 membros: 21 dos Estados, 6 nomeados pelo Presidente da República, 3 representantes das universidades e 5 representantes dos "interesses sociais")[39] restringia a impor-tância da participação dos Estados. O Poder Legislativo seria exercido pela Assembléia Nacional, formada por representantes políticos distribuídos proporcionalmente à população. Os porta-vozes do tenentismo defendiam o Conselho Supremo para assegurar limites ao Executivo através de um órgão onde a representatividade dos pequenos Estados (que dificilmente chegariam à Presidência da República) fosse maior.

O substitutivo restaurou o Senado e criou o Conselho Nacional, composto por 10 membros escolhidos pelo Presidente da República, com 10 anos de mandato. Caberia ao Conselho Nacional elaborar projetos de lei para a boa aplicação e execução da Constituição e demais leis. O Senado, agora denominado Câmara dos Estados, teria 2 membros por Estado. A Câmara dos Representantes seria composta por representantes políticos distribuídos proporcionalmente à população e por representantes classistas. Durante as discussões sobre a instituição ou não do Senado, parte da bancada gaúcha propôs a criação de um Conselho Federal, com as atribuições do Senado e as funções coordenadoras do Conselho Nacional. Os Estados seriam representados igualmente e o Executivo no-

---

dade na Constituição alemã de 1919, *vide* ANSCHÜTZ, Gerhard. **Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919**, p. 703-721; GUSY, Christoph. **Die Weimarer Reichsverfassung**, p. 343-348; BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e estado de exceção permanente**, p. 42-43; BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**, p. 149-151 e POLIDO, Fabrício Pasquot. A constituição de Weimar de 1919 e o conteúdo normativo da 'função social' dos direitos proprietários. **Revista Trimestral de Direito Civil**, v. 27, p. 3-47. Para uma crítica contemporânea da solução que acabou sendo adotada pela Constituição de 1934, *vide* MANGABEIRA, João. **Em torno da constituição**, p. 216-224.

[37] *"Art. 9º. É facultado á União e aos Estados celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou praticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações".*

[38] *Vide* BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**, p. 92-93.

[39] Alberto TORRES também propôs no livro **A Organização Nacional**, de 1914, um Conselho Nacional que coordenaria os outros poderes (exerceria o chamado "Poder Coordenador") e modificava funções e a composição do Senado. Para analisar a proximidade entre as propostas de Alberto Torres e da Subcomissão do Itamaraty *vide* TORRES, Alberto. **A organização nacional**, p. 249-263.

mearia 6 membros do Conselho, cujo direito de voto seria restrito. A decisão final da Assembléia foi a de suprimir os Conselhos e restabelecer o Senado. Entretanto, o Senado da Constituição de 1934 era diferente do da de 1891. Pela nova distribuição dos poderes o Senado não se restringia ao Poder Legislativo, passando a colaborar na coordenação dos poderes. Sua composição era de 2 senadores por Estado (arts. 88 e 89)[40].

A principal promessa da Revolução de 1930 havia sido a de sanar os vícios na representação política. A disputa entre as oligarquias dissidentes e o tenentismo também se deu nesse campo. Para as oligarquias, os problemas de alistamento e fraudes eleitorais só seriam resolvidos através de procedimentos que restaurassem as instituições políticas liberais como saneadoras do sistema, como o sufrágio universal (com a constante exceção dos analfabetos), o voto secreto e a Justiça Eleitoral. Assim, a verdade das urnas seria efetivamente respeitada. O tenentismo questionava o sistema liberal de representação política. A restauração da verdade eleitoral só ocorreria através de reformas que ultrapassassem os formalismos liberais. Através de Juarez Távora, os tenentes defenderam o voto direto na esfera municipal e indireto nas esferas estadual e federal, além da eleição indireta para a Presidência da República. O tenentismo buscava um novo modelo de representação política e, dentro desse modelo, uma das medidas propostas era a da representação classista, como veremos adiante.

O anteprojeto instituiu a distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados (denominada Assembléia Nacional) de forma proporcional à população dos Estados, além de fixar a representação em no máximo 20 e no mínimo 4 deputados por Estado, independentemente do número de eleitores do Estado. A bancada gaúcha defendeu que o critério de divisão das cadeiras na Câmara dos Deputados fosse proporcional ao eleitorado inscrito e não à população residente em cada Estado, conforme ocorria durante a República Velha. Esse critério vincularia o tamanho das bancadas à população alfabetizada, ficando o Rio Grande do Sul em melhor posição para competir com Minas Gerais, Bahia e Pernambuco. Os demais Estados, populosos ou não, seriam prejudicados pelo elevado nível de analfabetismo de suas populações.

Minas Gerais e São Paulo se pronunciaram pela manutenção da proporcionalidade referente à população, sugerindo que o desequilíbrio na representação entre os grandes Estados e os outros seria minimizado com a restauração do Senado. Os dois Estados também se opuseram ao estabelecimento de número máximo e mínimo de deputados. Pernambuco e os demais Estados do Norte-Nordeste também defenderam o número de deputados proporcional à população e não ao eleitorado. O fato desses Estados possuírem grande parcela de analfabetos os prejudicaria na distribuição de cadeiras se esta fosse proporcional ao eleitorado. Entretanto, as bancadas nordestinas defenderam a instituição do nú-

[40] SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**, p. 72-73 e GOMES, Ângela Maria de Castro (Coord.). **Regionalismo e centralização política**: Partidos e constituinte nos anos 30, p. 117, 316-318, 397-402.

mero mínimo e máximo de deputados por Estado. O acordo a que se chegou criou uma nova desproporcionalidade, ao determinar que o número de deputados por Estado fosse fixado por lei, na proporção de um para 150 mil habitantes até 20 deputados; e, a partir daí, na proporção de um para 250 mil habitantes (CF, art. 23, §§ 1º e 2º). Foi fixado o número mínimo de deputados por Estado, mas não o número máximo, atendendo, nesse ponto, às bancadas mineira e paulista[41].

A representação classista fez parte de um processo de estímulo das forças sociais organizadas a se transformarem em elementos de colaboração do Governo Provisório. Dessa forma, articulou-se com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e a Lei de Sindicalização (Decreto 19.770, de 19.03.1931), afinal, para que os representantes classistas pudessem ser escolhidos, tornou-se necessário o estímulo à organização das associações e sindicatos profissionais.

O Código Eleitoral de 1932, em seu art. 142, previa a representação classista. A Subcomissão do Itamaraty rejeitou esse tipo de representação no anteprojeto da Constituição. O próprio Superior Tribunal Eleitoral opôs-se por unanimidade à representação classista. Apesar disso, o Governo Provisório resolveu, em abril de 1933, instituí-la, inclusive prevendo os representantes classistas no regimento interno da Constituinte. Através do Decreto 22.653, de 20.04.1933, determinou-se que seriam eleitos por delegados (eleitores escolhidos pelos sindicatos devidamente reconhecidos pelo Ministério do Trabalho) 40 deputados classistas, distribuídos da seguinte forma: 17 empregadores, 18 empregados, 3 profissionais liberais e 2 funcionários públicos.

O Decreto 22.696, de 11.05.1933, regulamentava a eleição dos deputados classistas representantes dos empregados, ocorrida em 20 de julho daquele ano. Houve grande movimentação para sindicalizar trabalhadores. Sob instrução do Governo Provisório, os Interventores e os tenentes organizaram sindicatos e prepararam delegados-eleitores no Norte-Nordeste. O objetivo era alcançar o maior número possível de deputados classistas para a região, como meio de enfrentar a dominação do Centro-Sul. Dos 18 deputados empregados, 12 estavam dispersos por vários Estados (3 do Distrito Federal, 1 do Rio de Janeiro, 2 de Minas Gerais, 2 de São Paulo, 2 do Rio Grande do Sul, 1 do Paraná e 1 de Santa Catarina) e 6 eram vinculados às regiões ligadas ao tenentismo (2 do Espírito Santo, 1 do Pará, 1 da Paraíba, 1 de Pernambuco e 1 da Bahia). A eleição dos empregadores ocorreu em 25.07.1933, no Ministério do Trabalho. Havia grande defasagem entre os delegados de São Paulo e Rio de Janeiro e os delegados dos outros Estados: dos 74 delegados, 47 pertenciam àqueles dois Estados. Dos deputados empregadores escolhidos, 6 eram do Rio de Janeiro, 4 de São Paulo, 3 de Minas Gerais, 3 do Rio Grande do Sul e 1 de Pernambuco. A vinculação das bancadas classistas com os Interventores pôde ser determinada em algumas situações. Em

[41] SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Ordem burguesa e liberalismo político**. São Paulo: Duas cidades, 1978. p. 91-96 e GOMES, Ângela Maria de Castro (Coord.). **Regionalismo e centralização política**, p. 110-113, 203, 207-213, 403-406, 429.

determinado aspecto, a representação classista dos empregadores propiciava o reforço das bancadas dos grandes Estados. Os Interventores do Norte-Nordeste tiveram pouca participação na escolha dos representantes dos empregadores, ao contrário dos Interventores do Centro-Sul, particularmente Armando de Salles Oliveira e Olegário Maciel. Já a maior influência na escolha dos representantes dos empregados foi do tenentismo e não dos grandes Estados.

As bancadas mineira e paulista se opuseram à representação classista, assim como, em menor escala, os deputados gaúchos. Já os deputados ligados ao tenentismo e as bancadas do Norte-Nordeste defenderam o princípio da representação classista, vista como contrapeso às grandes bancadas estaduais na Câmara dos Deputados. A representação classista só vigorou em 1933 por determinação do Código Eleitoral. Como não constava do anteprojeto, a proposta de incluí-la ou não no sistema político brasileiro foi das mais polêmicas das debatidas na Constituinte. A grande oposição à representação classista acabou sendo a da bancada paulista, pois tanto os deputados mineiros como os gaúchos se dispuseram a transigir nesse ponto com o Governo Provisório. As razões que justificavam a existência da representação classista eram aceitas por todos. A necessidade de se reformular o modelo de participação política, levando-se em conta os interesses de classe era consensual a nível técnico, não a nível político. Houve a proposta de instituição da representação exclusiva das classes, através de um parlamento corporativo, logo excluída. As classes seriam representadas politicamente através de alguma fórmula que as acrescesse ao sistema de representação já existente. Existiam duas propostas. A participação das classes se daria através de Conselhos Econômicos ou Técnicos. Dessa forma, a representação se daria a nível consultivo, com a decisão final pertencendo à Câmara dos Deputados. Essa proposta foi defendida pela bancada paulista. A outra proposta, defendida pelo Governo Provisório, era a de uma Câmara única de formação mista. Parte dos deputados eleita por sufrágio popular e parte eleita pelas classes. A representação classista seria deliberativa, com assento ao lado da representação política. Essa última proposta foi a aprovada pela Constituinte. A Câmara dos Deputados teria um quinto de suas cadeiras ocupados por representantes classistas, eleitos da mesma forma instituída pelos Decretos 22.653 e 22.696, de acordo com o art. 23, §§ 3º a 9º da Constituição[42].

Após a promulgação da Constituição de 1934, o debate e as disputas políticas se desenrolaram entre os liberais, "tenentes" e adeptos do autoritarismo. O ideário liberal de defesa da autonomia estadual e de independência dos agrupamentos políticos de "notáveis" foi utilizado como proteção contra a centralização e devido ao temor da crescente participação popular. A timidez cada

[42] SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil**, p. 77-78 e GOMES, Ângela Maria de Castro (Coord.). **Regionalismo e centralização política**, p. 431, 433-439, 444-445, 448-449, 469-471, 474, 483, 486. Sobre a representação classista, *vide*, ainda, BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**, p. 296-301 e o estudo TAVARES, Ana Lucia de Lyra. **A constituinte de 1934 e a representação profissional (Estudo de direito comparado).**

vez maior do liberalismo da década de 1930 fez com que cedesse espaço ao pensamento autoritário. Isso ocorria em um contexto de passagem da política de notáveis à de massas, dos partidos representativos das oligarquias estaduais ou parcelas das classes dominantes para partidos fundados em interesses socioeconômicos. O momento era de perplexidade dos liberais diante da radicalização ideológica e do ingresso das camadas populares urbanas no sistema político. Com a inexistência de um partido nacional, com exceção da fascista Ação Integralista Brasileira[43] e do Partido Comunista do Brasil (na clandestinidade, representado pela Aliança Nacional Libertadora[44]), as forças revolucionárias se desestruturaram após a Assembléia Constituinte. Os conflitos ocorridos entre 1934 e 1937 foram causados pela tentativa de institucionalizar um poder pós-revolucionário sobre a estrutura política baseada novamente na política dos Estados. O cerne das discussões continuou a ser centralização contra autonomia estadual. A radicalização da luta entre os integralistas e os comunistas, especialmente após a fracassada Intentona Comunista de novembro de 1935, acabou por facilitar a reunião das camadas dominantes e dos setores revolucionários, que se aliariam no apoio à ditadura do Estado Novo.

4. O ESTADO NOVO

Apelidada de "A Polaca", a Carta outorgada em 10.11.1937 recebeu forte influência das constituições autoritárias da Polônia, de 1935, e do Estado Novo português, de 1933[45]. No entanto, por mais paradoxal que isto possa pare-

---

[43] Sobre a Ação Integralista Brasileira (AIB), *vide* TRINDADE, Hélgio. **Integralismo (O fascismo brasileiro na década de 30)**; ARAÚJO, Ricardo Benzaquen de. **Totalitarismo e revolução**: O integralismo de Plínio Salgado; MAIO, Marcos Chor. **Nem Rotschild nem Trotsky**: O pensamento anti-semita de BARROSO, Gustavo; CAVALARI, Rosa Maria Feiteiro. **Integralismo**: Ideologia e integração de um partido de massa no Brasil (1932-1937). Para a análise do pensamento jurídico vinculado à cupula do movimento integralista, *vide* os textos de Miguel Reale, particularmente REALE, Miguel. ABC do integralismo (edição original de 1935). *In:* **Obras políticas (Primeira Fase – 1931/1937)**, v. 3, p. 151-222.

[44] Sobre a atuação da Aliança Nacional Libertadora e suas vinculações com o PCB, *vide* PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Estratégias da ilusão**: A revolução mundial e o Brasil, 1922-1935, p. 269-326; VIANNA, Marly de Almeida G. O PCB, a ANL e as insurreições de novembro de 1935. *In:* FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Orgs.). **O Brasil republicano**. v. 2. (O tempo do nacional-estatismo Do início da década de 1930 ao apogeu do estado novo), p. 65-103 e CASCARDO, Francisco Carlos Pereira. A aliança nacional libertadora: Novas abordagens. *In:* FERREIRA, Jorge; REIS, Daniel Aarão (Orgs.). **As esquerdas no Brasil**. v. I. (A Formação das Tradições, 1889-1945), p. 455-491.

[45] Para uma comparação entre os dispositivos da Carta de 1937 e os das constituições da Polônia, de 1935, e de Portugal, de 1933, *vide* CERQUEIRA, Marcello. **Cartas constitucionais**: Império, república & autoritarismo (Ensaio, crítica, documentação), p. 68-78. Ainda sobre as fontes da Carta autoritária de 1937, é de grande valia o estudo feito em 1938 por Adolpho Bergamini, a pedido do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), em que o autor, ao final, recomenda que o IAB se manifeste contrariamente à aprovação da Carta no plebiscito previsto pelo seu

cer. a Carta de 1937 nunca foi aplicada. O art. 178 da Carta de 1937 dissolveu o Poder Legislativo em todas as esferas governamentais no Brasil e previa que o Presidente da República convocaria eleições depois de realizado o plebiscito previsto no art. 187 da Carta. Enquanto não se reunisse o Parlamento Nacional, o Presidente teria o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias de competência legislativa da União (art. 180). De acordo com seu art. 187, a Carta deveria ser submetida a um plebiscito para que a população se manifestasse sobre sua adoção, ou não. Este plebiscito nunca foi convocado.

Como não foi realizado o plebiscito, não foram marcadas as eleições parlamentares previstas na própria Carta de 1937, que não foi cumprida. O que houve durante o Estado Novo foi a ditadura pura e simples do Chefe do Poder Executivo[46]: "*Mas... a Constituição de 1937 foi solapada, logo depois, pelos seus próprios autores. Não se realizou; não foi respeitada, – quase tôda, nem, sequer, existiu*"[47].

O principal jurista do Estado Novo foi o autor da Carta de 1937 e Ministro da Justiça até 1942 (ano em que o Brasil rompe relações diplomáticas com os países do Eixo e entra na Segunda Guerra Mundial ao lado dos Aliados) Francisco Campos. A sua defesa do regime autoritário se fez simultaneamente com o exercício das funções ministeriais, condensada na coletânea intitulada **O Estado Nacional: Sua Estructura, Seu Conteúdo Ideológico**, publicada em 1940. Para Francisco Campos, a sociedade de massas só poderia ser bem governada por uma liderança carismática em um Estado autoritário, que conseguiria, assim, eliminar os conflitos e tensões sociais potencialmente desestabilizadores: "*O **regimen** politico das massas é o da dictadura (...) Não ha hoje um povo que não clame por um Cesar*"[48].

---

art. 187. *Vide* BERGAMINI, Adolpho. **Direito constitucional comparado**: Subsídio para o estudo das fontes do Acto de 10 de novembro de 1937. Para uma comparação entre os regimes autoritários do Estado Novo português, de Salazar, e do Estado Novo brasileiro, de Vargas, destacando também suas distinções em termos ideológicos e políticos, *vide* a obra coletiva MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes; PINTO, António Costa (Orgs.). **O corporativismo em português**: Estado, política e sociedade no salazarismo e no varguismo, sendo de especial interesse o texto final, de MUSIEDLAK, Didier. **Conclusão**, p. 347-359.

46 LOEWENSTEIN, Karl. **Brazil under Vargas**, p. 46-49; PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1946**, v. I, p. 17, 20-23; LIMA, Hermes. Espírito da Constituição de 1946. *In:* Instituto de Direito Público e Ciência Política (Org.). **Estudos sôbre a constituição brasileira**, p. 12-13; FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de direito constitucional brasileiro**, p. 208-212 e BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**, p. 331-332, 340-343. Para uma tentativa de criar uma vinculação da ditadura do Estado Novo com a Carta de 1937, de sua autoria, *vide* CAMPOS, Francisco. Diretrizes constitucionais do novo estado brasileiro. **Revista Forense**, n. 73, p. 13-30. Este texto foi republicado na coletânea CAMPOS, Francisco. **O Estado nacional**: Sua estructura, seu conteudo ideológico, p. 33-68.

47 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1946**, v. I, p. 23.

48 CAMPOS, Francisco. **O estado nacional**, p. 16-17. Carl Schmitt, nos estertores da República de Weimar, também defendeu uma saída autoritária com base na ditadura plebiscitária do Presidente da República, tese defendida em seu livro **O Guardião da Constituição**, de 1931. *Vide*

Dentre os representantes do pensamento autoritário deve ser destacado também, por sua importância, Oliveira Vianna. Discípulo de Alberto Torres, Oliveira Vianna era, nas palavras de Wanderley Guilherme dos Santos, um defensor do "autoritarismo instrumental". Isto significa que a sua defesa do autoritarismo devia-se principalmente à crença de que somente o governo autoritário teria condições de remover os obstáculos para a efetiva implantação da democracia liberal no país. Esse governo, utilizador da "técnica autoritária" deveria ser legitimamente nacional, pois o grande mal do Brasil era copiar instituições estrangeiras em suas Constituições. Instituições estas que não se coadunavam com os costumes brasileiros, resultando na sua não-aplicação. O estilo "saxônio" das Constituições imperial e republicana de 1891 exigia dos brasileiros uma conduta anglo-americana. O seu exotismo teria sido o motivo do fracasso de ambas, pois exigiam coisas não existentes na tradição que vinha desde o período colonial. Esta tradição, apesar das novas instituições exóticas, prosseguiu Império e República adentro, causando o eterno descompasso entre a teoria e a prática políticas no Brasil. Só o Estado centralizado politicamente, detentor da "técnica autoritária" poderia garantir as liberdades civis no Brasil, como primeiro passo para a futura garantia das liberdades políticas e a implantação de um regime democrático que respeitasse as tradições e costumes peculiares do Brasil[49]. Esse regime forte seria o Estado Novo.

O enfraquecimento do regime estadonovista com o desenrolar da Segunda Guerra Mundial na Europa, em que os Aliados venciam o Eixo, obrigou o governo a convocar eleições para a Presidência da República e o Congresso Nacional[50], através da Lei Constitucional 9, de 28.02.1945. Para regular as eleições, baixou-se o Dec.-lei 7.586, de 28.05.1945, a chamada "Lei Agamemnon Magalhães" (ex-interventor em Pernambuco e então Ministro da Justiça), fixando as eleições presidenciais e para o Congresso Nacional para o dia 02.12.1945

SCHMITT, Carl. **Der Hüter der Verfassung**, p. 132-159 e BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e estado de exceção permanente**, p. 77-93. Sobre as similaridades entre as visões autoritárias de Francisco Campos e Carl Schmitt, *vide* MEDEIROS, Jarbas. **Ideologia autoritária no Brasil, 1930-1945**, p. 18-35 e, especialmente, a nota 18, p. 47-51; CHACON, Vamireh. A recepção de Carl Schmitt no Brasil. **Revista Brasileira de Filosofia**. Fascículo 185, v. XLVII, p. 62-64, SANTOS, Rogerio Dultra dos. Francisco Campos e os fundamentos do constitucionalismo antiliberal no Brasil. *In:* **Dados – Revista de Ciências Sociais**, n. 2, v. 50, p. 296-318. Ainda sobre Francisco Campos, *vide* BONAVIDES, Paulo. Francisco Campos, o antiliberal. *In:* **A constituição aberta**: Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões, p. 262-277.

[49] VIANNA, Francisco José de Oliveira. **O idealismo da constituição**, p. XIII-XIV, 7-11, 311-314; VIANNA, Francisco José de Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**, v. I, p. 279-281, 291-293, e v. II, p. 124-129, 131-138, 149-157; SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Ordem burguesa e liberalismo político**, p. 93, 101-108 e MEDEIROS, Jarbas. **Ideologia autoritária no Brasil, 1930-1945**, p. 159-178.

[50] Após a deposição de Getúlio Vargas, em 29.10.1945, pelas Forças Armadas, o novo governo, chefiado pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, editou a Lei Constitucional 13, de 12.11.1945, atribuindo aos parlamentares a serem eleitos naquele ano poderes de Assembléia Constituinte.

e as eleições estaduais para 06.05.1946. Foram restabelecidas as garantias e procedimentos trazidos pelo Código Eleitoral promulgado na década de 1930[51].

O art. 109 da Lei Agamemnon instituiu a novidade da exigência de partidos com base nacional. Seriam formados, como principais partidos, a UDN (União Democrática Nacional), de oposição a Getúlio Vargas; o PSD (Partido Social-Democrático) e o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), aliados de Getúlio; além do PCB (Partido Comunista do Brasil), pela primeira vez na legalidade[52]. Para a criação de um partido, seriam necessárias as assinaturas de 10 mil eleitores espalhados por 5 Estados, com, no mínimo, 500 assinaturas por Estado. O PSD estava articulado em todos os Estados pela ação das interventorias. Já a UDN teve que se associar ao Partido Republicano, de Arthur Bernardes, ao Partido Libertador gaúcho e à Esquerda Democrática (futuro Partido Socialista Brasileiro). O PTB, baseado na mística getulista, transcendia a regionalismos, agregando o voto operário mobilizado em todo o país pelo Ministério do Trabalho[53]. A idéia de combater os partidos regionais obteve grande sucesso e foi crucial para os trabalhos da Assembléia Constituinte e a posterior ordem democrática restaurada.

---

51 Sobre a "Lei Agamemnon Magalhães" e a transição do Estado Novo para a Assembléia Constituinte de 1946, *vide* SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**, p. 111-124.

52 O grande celeuma político-partidário do período foi o cancelamento do registro do PCB e a cassação de seus representantes, em 1947. Pela "Lei Agamemnon", em seu art. 114, o Tribunal Superior Eleitoral poderia negar registro a um partido cujo programa fosse contrário aos princípios democráticos ou aos direitos fundamentais do homem definidos na Constituição. A concessão de registro ao PCB foi dada em setembro de 1945, de forma provisória. Em maio de 1946, o Presidente Dutra baixou o Dec.-lei 8.063, que, em seu art. 26, determinava o cancelamento do registro de partido que recebesse orientação política ou contribuição em dinheiro do exterior ou mantivesse medidas anti-democráticas ou de desrespeito aos direitos humanos em seu programa. A Constituição de 1946 acolheu esse princípio em seu art. 141, § 13. Na época, o PCB promovia forte oposição ao governo Dutra e à sua política de intervenções constantes nos sindicatos. A aliança incondicional do governo com os Estados Unidos gerou o rompimento das relações diplomáticas com a União Soviética. Nessa onda anti-comunista, foi decidido pelo Tribunal Superior Eleitoral, em 07.05.1947, o cancelamento do registro partidário do PCB, por 3 votos a 2. Em setembro daquele ano teve início a discussão no Congresso sobre a cassação dos parlamentares eleitos pelo PCB, cassação esta determinada pela Lei 211, de 07.01.1948. *Vide* SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**, p. 116-118.

53 Sobre a formação dos partidos nacionais e para uma análise das características e bases socioeconómicas dos três principais partidos do período (UDN, PSD e PTB), *vide* SOARES, Gláucio Ary Dillon. **A democracia interrompida**, p. 65-136, 195-208. *Vide*, ainda, as monografias específicas de BENEVIDES, Maria Victoria. **A UDN e o udenismo**: Ambigüidades do liberalismo brasileiro (1945-1965); HIPPOLITO, Lucia. **De raposas e reformistas**: O PSD e a experiência democrática brasileira (45-64); DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. **PTB**: Do getulismo ao reformismo (1945-1964); ARAÚJO, Maria Celina Soares d'. **Sindicato, carisma e poder**: O PTB de 1945-65 e FERREIRA, Jorge. **O imaginário trabalhista**: Getulismo, PTB e cultura política popular, 1945-1964.

5 A CONSTITUIÇÃO DE 1946 E O DESENVOLVIMENTISMO

A reinstauração da Democracia é marcada pela Constituição de 1946. Ela consolidou a estrutura cooperativa no federalismo brasileiro, prevista já em 1934, com grande ênfase na redução dos desequilíbrios regionais, favorecendo, apesar do reforço do poder federal, a cooperação e integração nacional. Foi sob a vigência desta Constituição, na década de 1950, que a Questão Regional ganhou importância no debate político nacional, com a concepção de que a atuação estatal e o planejamento eram elementos essenciais para o desenvolvimento, de acordo com as diretrizes elaboradas pela recém-criada Cepal (*Comisión Económica para América Latina*). Desde então, todas as constituições brasileiras têm a preocupação de tentar consagrar instrumentos para a superação das desigualdades regionais[54].

A Ordem Econômica e Social (arts. 145 a 162)[55] consagrou a intervenção estatal na economia como forma de corrigir os desequilíbrios causados pelo mercado e como alternativa para desenvolver os setores que não interessassem à iniciativa privada. O fundamento da ordem econômica da Constituição de 1946 passou a ser a justiça social, consagrando-se a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano (art. 145)[56]. A continuidade do "constitucionalismo social" é garantida pela Constituição de 1946, embora com recuos[57], como

---

[54] *Vide* BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**, p. 85-90, 94-114.

[55] Sobre a ordem econômica da Constituição de 1946, *vide* CAVALCANTI, Themistocles Brandão. Intervenção da União no domínio econômico. *In:* Instituto de Direito Público e Ciência Política (Org.). **Estudos sôbre a constituição brasileira**, p. 21-39 e VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do estado no domínio econômico**, p. 45-60.

[56] ***Art. 145 da Constituição de 1946***. "*A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.* ***Parágrafo único.*** *A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social*". *Vide*, sobre este artigo, PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à constituição de 1946**, v. IV, p. 8-16; CAVALCANTI, Themístocles. **Intervenção da união no domínio econômico**, p. 28 e CAVALCANTI, Themístocles. A intervenção do estado e as suas conseqüências na estrutura administrativa. *In:* Instituto de Direito Público e Ciência Política. **Cinco estudos**: A federação – A divisão de poderes (2 estudos) – Os partidos políticos – A intervenção do estado, p. 41-43. Sampaio Dória faz uma virulenta crítica ao art. 145, chamando-o de "*impróprio desde o começo*". *Vide* DÓRIA, A. de Sampaio. **Direito constitucional**: Curso e comentários à constituição, v. II, p. 325-328.

[57] VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do estado no domínio econômico**, p. 59 e BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**, p. 411-415. Para uma comparação entre as semelhanças das Constituições de 1934 e de 1946, *vide* LIMA, Hermes. Espírito da constituição de 1946, p. 14-16 e VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do estado no domínio econômico**, p. 33-34, 40, 42, 44-45. Sobre os avanços e recuos nos direitos individuais e sociais da Assembléia Constituinte de 1946 em relação à Constituição de 1934, *vide* ALMINO, João. **Os democratas autoritários**: Liberdades individuais, de associação política e sindical na constituinte de 1946. Apesar dos recuos, o sentido da ordem econômica e social da Constituição de 1946 foi assim definido por Pontes de Miranda: "*Nunca nos es-*

foi o caso da reforma agrária. Nas palavras de Hermes Lima: "*É oportuno salientar nada haver mais parecido com a Constituição de 1934 que a Carta de 1946. Nas linhas fundamentais do espírito político que imperou na elaboração dessas constituições, elas são praticamente idênticas*"[58].

A Constituição de 1946 herda o Estado construído a partir de 1930. no entanto, o novo texto constitucional retrocede em termos de garantia formal dos direitos sociais (garante os direitos trabalhistas e previdenciários nos arts. 157 a 159, o direito à educação no art. 166, mas não menciona, por exemplo, expressamente o direito à saúde) e mantém a praxe: o Estado se desenvolve e atua apesar da Constituição. As empresas estatais são os instrumentos privilegiados desta atuação[59]. E, dentre estas empresas, destaca-se a Petrobras, criada por meio da Lei 2.004, de 03.10.1953, como resultado da intensa campanha popular "O Petróleo é Nosso", que se tornou o grande exemplo de empresa estatal bem-sucedida simbólica e economicamente[60]. A própria ampliação dos direitos sociais, como a unificação e universalização da previdência social (Lei 3.807, de 26.08.1960), o décimo-terceiro salário (Lei 4.090, de 13.07.1962) e o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei 4.214, de 02.03.1963), se dá por meio da legislação ordinária, não tendo sido determinada expressamente por determinações constitucionais.

A grande diretriz da política econômica e social da chamada Era Vargas (1930-1964). ou seja, a internalização dos centros de decisão econômica, por meio do processo de industrialização e urbanização, se dá apesar da Constituição. A Constituição simplesmente não é a referência do projeto nacional-desenvolvimentista, embora seja sob a vigência da Constituição de 1946 que se manifesta a enorme influência do pensamento da Cepal no debate político brasileiro, particularmente. entre 1949 e 1964. As teses da Cepal tiveram grande receptividade, pois davam fundamentação científica para a tradição intervencionista e industrialista existente no Brasil desde 1930. Especialmente a partir do Segundo Governo Vargas (1951-1954), a doutrina formulada pela Cepal passou a ser vista como útil e importante para a reelaboração e fundamentação das políticas econômicas e da concepção de desenvolvimento, entendimento consolidado com a criação

---

queça que a Constituição de 1946, na parte econômica, é de inspiração social-democrática. Assim é que deve ser interpretada". In: PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à constituição de 1946**, v. IV, p. 13.

[58] LIMA, Hermes. **Espírito da constituição de 1946**, p. 14.

[59] Sobre o debate jurídico em torno das empresas estatais no Brasil durante a vigência da Constituição de 1946, *vide* especialmente PINTO, Francisco Bilac. O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas emprêsas públicas. (Texto de conferência pronunciada em 28.08.1952). **Revista de Direito Administrativo**: Seleção histórica, p. 260-270 e VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do estado no domínio econômico**, p. 373-457.

[60] *Vide*, por exemplo, COHN, Gabriel. **Petróleo e Nacionalismo**, p. 181-188; WIRTH, John D. **A política do desenvolvimento na era de Vargas**, p. 113-192 e CONTRERAS, Edelmira del Carmen Alveal. **Os desbravadores**: A Petrobras e a construção do Brasil industrial. Sobre a campanha "O Petróleo é Nosso" e a criação da Petrobras em 1953, *vide* SILVA, Angelissa Azevedo e. A campanha do petróleo: Em busca da soberania nacional. *In:* FERREIRA, Jorge; REIS, Daniel Aarão (Orgs.). **As esquerdas no Brasil**. (Nacionalismo e reformismo radical), 1945-1964. v. II, p. 311-333.

do Grupo Misto Cepal-BNDE. A concepção do Estado como promotor do desenvolvimento, coordenado por meio do planejamento, dando ênfase à integração do mercado interno e à internalização dos centros de decisão econômica, bem como o reformismo social, característicos do discurso cepalino, foram plenamente incorporados pelos nacional-desenvolvimentistas brasileiros[61]. Com o desenvolvimentismo, o Estado evolui de mero prestador de serviços para agente responsável pela transformação das estruturas econômicas, promovendo a industrialização[62].

Além disto, incorpora-se o Estado ao pensamento social reformador, especialmente a partir do início da década de 1960, quando o desenvolvimento adquire, cada vez mais, um cunho reformista. A própria Cepal reviu, parcialmente, suas teses, admitindo que apenas a industrialização não solucionaria os problemas sociais latino-americanos. De acordo com as propostas reformistas, a tarefa da América Latina seria acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico e redistribuir renda em favor da população. Ambas as tarefas deveriam ser executadas conjuntamente, ou seja, o desenvolvimento econômico não viria antes do desenvolvimento social, mas seriam interdependentes. As transformações na estrutura social, particularmente a reforma agrária, eram necessárias para o desenvolvimento. A questão, no Brasil, deixou de ser a industrialização em si, que já era um processo irreversível com o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-1961), mas para onde conduzir o desenvolvimento e como solucionar os problemas sociais, notadamente a questão agrária[63].

---

[61] IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, p. 124-125, 139-141, 162; BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: O ciclo ideológico do desenvolvimentismo. p. 11-29 e SOLA, Lourdes. **Idéias econômicas, decisões políticas**: Desenvolvimento, estabilidade e populismo, p. 62-63, 70-71, 83-84, 88-89, 100-101, 133-140. Sobre a relação entre as propostas da CEPAL e os regimes populistas latino-americanos das décadas de 1950 e 1960, *vide* RODRÍGUEZ, Octavio. **La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL**. p. 288-298.

[62] FURTADO, Celso. Subdesenvolvimento e estado democrático. *In:* **A pré-revolução brasileira**, p. 73, 77-78. O desenvolvimentismo é, segundo Ricardo Bielschowsky, a ideologia de superação do subdesenvolvimento pela industrialização planejada e apoiada pelo Estado: "*Entendemos por desenvolvimentismo, neste trabalho, a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas de mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos dessa expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente*". *In:* BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**, p. 7, 431. *Vide*, ainda, BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**, p. 45-68.

[63] RODRÍGUEZ, Octavio. **La teoría del subdesarrollo de la CEPAL**, p. 213-225 e BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**, p. 420-429, 33-434.

6 O DILEMA DA REFORMA AGRÁRIA

A Constituição de 1946 tratou da propriedade em dois dispositivos, um, o art. 141, § 16[64], situado no capítulo dos direitos e garantias individuais e o outro, o art. 147[65], localizado no capítulo da ordem econômica e social. Apesar do retrocesso em matéria de desapropriação, a função social da propriedade estava consagrada no texto constitucional. Os dispositivos sobre a indenização prévia e em dinheiro podem ser explicados como uma reação da Assembléia Constituinte ao intervencionismo do Estado Novo[66].

A reforma agrária volta ao centro das preocupações governamentais com o retorno de Getúlio Vargas à Presidência da República. Tem início uma série de iniciativas de reformulação agrária a serem feitas através do Estado. O Presidente propôs a regulamentação e utilização do art. 147 da Constituição. Para tanto, enviou um projeto de lei sobre a desapropriação por interesse social, que regulamentava o art. 147[67]. Este projeto ficou esquecido na Câmara dos Deputados até 1962, quando foi aprovado por pressão do Presidente João Goulart, tornando-se a Lei 4.132, de 10.09.1962 (em vigor até hoje). Foi enviada também uma proposta de extensão da legislação trabalhista ao campo, consubstanciando-se no embrião do futuro Estatuto do Trabalhador Rural. Além da política governamental, que buscava dar uma solução institucional para a questão da reforma agrária, os trabalhadores rurais sem terra também se organizaram, iniciando, em Pernambuco, no ano de 1955, o movimento das Ligas Camponesas, cuja maior liderança foi o advogado e deputado federal Francisco Julião[68].

---

[64] "*Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos têrmos seguintes: § 16 É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interêsse social,* ***mediante prévia e justa indenização em dinheiro****. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito e a indenização ulterior*". (grifos nossos)

[65] "*Art. 147.* ***O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social****. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos*". (grifos nossos)

[66] Cf. CAMARGO, Aspásia de Alcântara. A questão agrária: Crise de poder e reformas de base (1930-1964). *In:* p. 143-144. *Vide* também, para o debate na Assembléia Constituinte de 1946, ALMINO, João. **Os democratas autoritários**, p. 102-108, 226-228. *Vide*, dentre os juristas, a defesa apaixonada de Sampaio Dória da proteção da propriedade como direito absoluto em DÓRIA, A. de Sampaio. **Direito constitucional**: Curso e Comentários à Constituição, v. II, p. 310-319, 332-338.

[67] Durante o Estado Novo já havia sido baixado o Dec.-lei 3.365, de 21.06.1941, que dispunha sobre a desapropriação por utilidade pública, ainda em vigor.

[68] Sobre as Ligas Camponesas, *vide* AZEVEDO, Fernando Antônio. **As ligas camponesas**; MONTENEGRO, Antônio Torres. Ligas camponesas e sindicatos rurais em tempo de revolução. *In:* FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Orgs.). **O Brasil republicano**. v. III. (O Tempo da Experiência Democrática - Da Democratização de 1945 ao Golpe Civil-Militar de 1964), p. 243-271; STEDILE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil**: História e natureza das ligas camponesas 1954-1964 e GRYNZPAN, Mário; DEZEMONE, Marcus. As esquerdas e

O grande tema debatido no período democrático pós-1945 foi o obstáculo constitucional à desapropriação para reforma agrária. Alguns setores chegaram a propor que os casos referentes aos latifúndios improdutivos fossem analisados exclusivamente sob o art. 147 da Constituição, e não sob o art. 141, § 16. A reforma agrária, no entanto, só poderia ser promovida efetivamente com a mudança da Constituição. Desta maneira, a exigência da reforma constitucional se acrescentou às reformas de base exigidas durante o Governo João Goulart (1961-1964), colocando o governo sob suspeita ainda maior dos setores mais conservadores da sociedade[69].

O Executivo pressionou o Congresso Nacional e inúmeros projetos sobre a questão agrária parados há anos foram aprovados. Um deles foi a Lei 4.132, de 10.07.1962, que dispõe sobre a desapropriação por interesse social (cujo projeto havia sido encaminhado, como vimos, ainda por Getúlio Vargas). Foi também finalmente aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei 4.214, de 02.03.1963). Em 11.10.1962, o governo criou a Supra (Superintendência para Reforma Agrária), autarquia ligada diretamente à Presidência da República, cuja missão seria a de criar condições políticas e institucionais para a execução da reforma agrária[70].

As entidades ruralistas e as classes produtoras articularam-se contra a reforma agrária e pressionaram, com maior ou menor sucesso, os parlamentares da UDN e do PSD para evitar a aprovação de mudanças na Constituição. As derrotas do governo no Congresso geraram uma campanha nacional de pressão contra o Legislativo e a favor das reformas de base. O ponto alto dessa campanha seria o Comício das Reformas, realizado em 13.03.1964, no Rio de Janeiro. Com a presença de quase todas as lideranças reformistas, o Presidente João Goulart assinou o Decreto 53.700, em que considerava de interesse social, portanto, passíveis de desapropriação, os imóveis de mais de 500 hectares situados até a 10 quilômetros da margem das rodovias, ferrovias e açudes. Com este decreto, o Presidente unificou contra si e contra o regime a classe dos proprietários[71].

7 MITOS DA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA

A chamada "Questão Social" não surge em 1930. A Revolução, inclusive, não significa o início da legislação trabalhista no Brasil. No entanto, é só a

a descoberta do campo brasileiro: Ligas camponesas, comunistas e católicos. *In:* FERREIRA, Jorge; REIS, Daniel Aarão (Orgs.). **As esquerdas no Brasil**. v. II, p. 211-236.

[69] CAMARGO, Aspásia de Alcântara. A questão agrária: Crise de poder e reformas de base (1930-1964), p. 147-152, 200-201, 211-213. Para uma compilação dos vários projetos de reforma agrária apresentados e discutidos entre 1946 e 1964, *vide* STEDILE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil**: Programas de reforma agrária 1946-2003, p. 17-117

[70] CAMARGO, Aspásia de Alcântara. **A questão agrária**: Crise de poder e reformas de base (1930-1964), p. 202-204.

[71] CAMARGO, Aspásia de Alcântara. **A questão agrária**: Crise de poder e reformas de base (1930-1964), p. 213-215, 218-219, 221-222. *Vide* também STEDILE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil**: Programas de reforma agrária 1946-2003, p. 97-117.

partir de 1930 que ocorre a aceleração e a sistematicidade das leis trabalhistas, encaradas, desde então, como uma política de Estado[72]. A quase totalidade desta legislação foi editada durante o Governo Provisório, tendo sido elaborada pela assessoria jurídica do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (Oliveira Vianna, Joaquim Pimenta e Evaristo de Moraes)[73], criado, por sua vez, pelo Decreto 19.433, de 26.11.1930. É durante a passagem de Salgado Filho pelo Ministério (entre 1932 e 1934) que o Estado assume a primazia da elaboração da legislação social. O Estado Novo, praticamente, apenas sistematizou a legislação trabalhista existente, com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943[74].

Já a constitucionalização dos direitos trabalhistas ocorre, pela primeira vez, na década de 1930, com a Constituição de 1934 (arts. 120-123)[75]. A Carta

---

72 Sobre as primeiras leis trabalhistas, as iniciativas de elaboração de uma legislação trabalhista mais abrangente e o movimento dos trabalhadores durante a República Velha, *vide*, especialmente, MORAES FILHO, Evaristo de. **O problema do sindicato único no Brasil**: Seus fundamentos sociológicos, p. 182-216; VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**, p. 57-62, 68-94 e a primeira parte do livro GOMES, Ângela Maria de Castro. **A invenção do trabalhismo**, p. 11-14, 19-146. *Vide* também MORAES FILHO, Evaristo de. Sindicato e sindicalismo no Brasil desde 1930. *In*: BONAVIDES, Paulo *et al*. **As tendências atuais do direito público**: Estudos em homenagem ao professor Afonso Arinos de Melo Franco, p. 191-193; WOLKMER, Antônio Carlos. **Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil**, p. 44-52 e SIQUEIRA NETO, José Francisco. **Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho**, p. 298-300.

73 Sobre a assessoria jurídica do Ministério do Trabalho, particularmente o papel de Joaquim Pimenta e de Evaristo de Moraes na elaboração da legislação trabalhista, *vide* BONAVIDES, Paulo. Joaquim Pimenta, um jurista do povo e da liberdade. *In*: **Reflexões**: Política e direito, p. 103-110; MENDONÇA, Joseli Maria Nunes. **Evaristo de Moraes, tribuno da república**, p. 381-436 e BARROS, Orlando de. Os intelectuais de esquerda e o ministério Lindolfo Collor. *In*: FERREIRA, Jorge; REIS, Daniel Aarão (Orgs.). **As esquerdas no Brasil**, v. I, p. 299-330.

74 GOMES, Ângela Maria de Castro. **A invenção do trabalhismo**, p. 146-152; CAMARGO, Aspásia de Alcântara *et al*. **O golpe silencioso**: As origens da república corporativa, p. 24-26 e FRENCH, John D. **Afogados em leis**: A CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros, p. 80. *Vide* também VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**, p. 184-188, 278-301. Sobre a legislação sindical do período, o Decreto 19.770, de 19.03.1931 (primeira lei de sindicalização), que determinou o sindicato único por categoria em cada base territorial e a necessidade do seu reconhecimento pelo Estado, e o Decreto 24.694, de 12.07.1934, que permitia uma pluralidade sindical limitada, seguindo o art. 120 da Constituição de 1934, mas que também mantinha o reconhecimento do sindicato pelo Ministério do Trabalho, *vide* MORAES FILHO, Evaristo de. **O problema do sindicato único no Brasil**, p. 216-243; MORAES FILHO, Evaristo de. Sindicato e sindicalismo no Brasil desde 1930, p. 194-201 e SIQUEIRA NETO, José Francisco. **Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho**, p. 306-311.

75 Para a discussão dos direitos trabalhistas na Assembléia Constituinte e sua incorporação à Constituição de 1934, *vide* VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**, p. 235-247. A título de comparação, sobre os direitos trabalhistas da Constituição de Weimar, *vide* ANSCHÜTZ, Gerhard. **Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919**, p. 729-739 e GUSY, Christoph. **Die Weimarer Reichsverfassung**, p. 353-366. Sobre a discussão a respeito dos conselhos de trabalhadores e da democracia econômica durante a República de Weimar, *vide* BERCOVICI, Gilberto **Constituição e estado de exceção permanente**, p. 43-50, 59-64.

de 1937 os manteve (arts. 136-139), embora proibisse expressamente a greve, atitude classificada como "anti-social" (art. 139). Além disto, é sob o Estado Novo, em 1939, que vai ser estruturada a Justiça do Trabalho, já prevista na Constituição de 1934 e na Carta de 1937[76]. A tradição de 1934 foi retomada também pela Constituição de 1946 (arts. 157 a 159)[77], que restaurou o direito de greve (art. 158), embora mantivesse praticamente toda a legislação trabalhista aprovada durante o Estado Novo, em especial a CLT (que, em boa parte, continua em vigor até hoje).

A interpretação dominante dos cientistas sociais brasileiros, elaborada a partir da década de 1970[78], vê o período entre 1930 e 1964 como uma época em que prevaleciam o clientelismo e a manipulação e cooptação das massas trabalhadoras pelo Estado. Este, por sua vez, teria interrompido o desenvolvimento da luta da classe trabalhadora, que vinha desde a República Velha, subordinando-a aos seus interesses. O corporativismo estatal teria estabelecido um sistema trabalhista repressivo, influenciado pelo fascismo italiano[79].

---

[76] Para a defesa do modelo adotado para estruturar a Justiça do Trabalho, com textos elaborados em meio a uma polêmica, ainda sob o regime constitucional de 1934, com o professor e então deputado federal Waldemar Ferreira, *vide* VIANNA, Francisco José de Oliveira. **Problemas de direito corporativo**, p. 73-175. Sobre esta polêmica, *vide* GOMES, Ângela de Castro. A práxis corporativa de Oliveira Vianna. *In:* BASTOS, Élide Rugai; MORAES, João Quartim de (Orgs.). **O pensamento de Oliveira Vianna**, p. 43-61 e COSTA, Vanda Maria Ribeiro. Corporativismo e justiça social: O projeto de Oliveira Vianna. *In:* BASTOS, Élide Rugai; MORAES, João Quartim de (Orgs.). **O pensamento de Oliveira Vianna**, p. 131-143.

[77] Sobre a discussão na Assembléia Constituinte de 1946, *vide* VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**, p. 323-336 e ALMINO, João. **Os democratas autoritários**, p. 109-150. *Vide*, ainda, a crítica de MORAES FILHO, Evaristo de. **O problema do sindicato único no Brasil**, p. 273-294.

[78] Os trabalhos clássicos desta corrente são os de Francisco Weffort, posteriormente reunidos no livro WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira**. Para a crítica da visão de Weffort, *vide*, entre outros, GOMES, Ângela de Castro. O populismo e as ciências sociais no Brasil: Notas sobre a trajetória de um conceito. *In:* FERREIRA, Jorge (Org.). **O populismo e sua história**: Debate e crítica, p. 29-40; FERREIRA, Jorge. O nome e a coisa: O populismo na política brasileira. *In:* FERREIRA, Jorge (Org.). **O populismo e sua história**: Debate e crítica, p. 74-79, 83-84, 101-102 e DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses**, p. 20-24.

[79] Cf. GOMES, Ângela Maria de Castro. **A invenção do trabalhismo**, p. 7-8; FERREIRA, Jorge. **Trabalhadores do Brasil**: O imaginário popular, p. 14-17; SILVA, Fernando Teixeira da; COSTA, Hélio da. Trabalhadores urbanos e populismo: Um balanço dos estudos recentes. *In:* FERREIRA, Jorge (Org.). **O populismo e sua história**: Debate e crítica, p. 218-225, 267 e FRENCH, John D. **Afogados em leis**, p. 31-32. Para uma análise crítica da influência do corporativismo na elaboração da legislação trabalhista brasileira, especialmente a sindical, *vide* SIQUEIRA NETO, José Francisco. **Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho**, p. 300-305. Para a comparação entre as estruturas sindicais do Estado Novo português e do Estado Novo brasileiro, bem como o grau de influência do corporativismo em cada regime, *vide* MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes. Corporativismo e trabalho: Estado, classes trabalhadoras e organização sindical em Portugal e no Brasil. *In:* MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes; PINTO, António Costa (Orgs.). **O corporativismo em Português**, p. 47-77.

De acordo com John D. French, os adeptos desta corrente interpretativa acabam acreditando na efetivação concreta das intenções autoritárias dos promulgadores da legislação trabalhista durante a ditadura do Estado Novo. Deste modo, limitam-se a qualificar a legislação de "fascista" e entendem que a propaganda e a repressão estatal criaram trabalhadores domesticados e dependentes do Estado. Esta análise não leva em consideração a complexidade e a ambigüidade que marcam a adoção da legislação trabalhista e seu impacto nas relações políticas e sociais da classe trabalhadora[80].

Devemos ressaltar, também, que o Estado Novo não foi um Estado fascista, embora o corporativismo houvesse influenciado a Carta de 1937 e o regime ditatorial. Foi uma ditadura latino-americana, um Estado autoritário, não um totalitarismo[81]. A grande influência ideológica na elaboração das leis trabalhistas que pode ser detectada foi a do positivismo de Auguste Comte, adaptado ao Rio Grande do Sul pelo líder republicano Júlio de Castilhos, fundador do Partido Republicano Riograndense (PRR, o partido de Getúlio Vargas durante a Primeira República). A proposta do positivismo castilhista era a de uma política de elimi-

---

[80] FRENCH, John D. **Afogados em leis**, p. 77-80. Esta interpretação também acaba justificando o mito da "outorga" das leis trabalhistas, criado pelo próprio Estado Novo, segundo o qual o Estado (mais precisamente, Getúlio Vargas) deu as leis trabalhistas em troca do apoio político dos trabalhadores. Outro mito que acaba se reforçando é o da "artificialidade da legislação trabalhista": os direitos sociais foram criados por um governo populista e demagógico para manipular e cooptar o povo, sem haver qualquer posibilidade fática de um país como o Brasil poder garantir tais direitos. Cf. GOMES, Ângela Maria de Castro. **A invenção do trabalhismo**, p. 162-166 e FRENCH, John D. **Afogados em leis**, p. 82-91. Sobre outros mitos políticos criados durante o Estado Novo, *vide* o capítulo O Redescobrimento do Brasil. *In:* GOMES, Ângela Maria de Castro. **A invenção do trabalhismo**, p. 173-194.

[81] Neste sentido, *vide* a argumentação feita durante a vigência do Estado Novo, pelo publicista alemão, exilado pelo nazismo nos Estados Unidos, Karl Loewenstein *In:* LOEWENSTEIN, Karl. **Brazil under Vargas**, p. 369-373. *Vide* também PAXTON, Robert O. **A anatomia do fascismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2007, p. 314-315, 320-322. Ainda sobre o suposto caráter fascista do Estado Novo, destacamos as afirmações do historiador José Luiz Werneck da Silva: *"Certamente que a inspiração e as intenções explícitas da Carta 'polaca' de 1937, acaso concretizadas, resultariam por hipótese, num Estado totalitário, no limite fascista mesmo, corporativo até. Mas o Estado Novo não foi uma República Corporativa, o que não nos impede de constatar que ele ativou práticas corporativistas que hão de permanecer, até a atualidade, no nosso imaginário e em algumas de nossas instituições. Também não foi um Estado fascista, visto que, por exemplo, rejeitou compromisso político com um movimento genuinamente fascista, como o Integralismo, o que não nos impede de constatar que muitos de seus princípios estavam assentes nas ações governamentais. Sabemos que a efetivação integral da Carta 'polaca' de 1937 sempre foi postergada pelo Chefe da Nação e do Estado, o qual, na verdade, governou apoiado na 'legalidade ilegítima' de alguns artigos, particularmente o de número 180, das Disposições Transitórias. Aliás, o arbítrio das nossas Cartas autoritárias sempre se baseou 'legalmente' nas Disposições Gerais e/ou Transitórias, como se comprova, também, nas Cartas de 1967 e 1969.* ***É simples: 1937, 1964-1965, 1967 e 1969 estão doutrinariamente ligados entre si pela genealogia de juristas de filiação autoritária que sempre estiveram de plantão****"*. Cf. SILVA, José Luiz Werneck. O feixe do autoritarismo e o prisma do estado novo. *In:* SILVA, José Luiz Werneck da (Org.). **O feixe e o prisma**: Uma revisão do estado novo, v. I, p. 24, grifos nossos. Para uma posição diversa, *vide* MORAES FILHO, Evaristo de. **O problema do sindicato único no Brasil**, p. 243-273 e VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**, p. 264-278.

nação do conflito de classes pela mediação do Estado, com o objetivo de integração dos trabalhadores à sociedade moderna[82]. Proposta implícita na elaboração das leis trabalhistas durante o Governo Provisório e, especialmente, durante o Estado Novo[83].

Hoje, as pesquisas realizadas vêm desmontando estes mitos, arraigados em vários setores do pensamento social brasileiro, inclusive no pensamento jurídico. A adesão dos trabalhadores ao populismo e à legislação trabalhista é também entendida como uma espécie de atuação pragmática, visando consolidar conquistas alcançadas e obter novos benefícios[84]. A legislação trabalhista permitiu a imposição de concessões e deveres ao Estado e aos empregadores. A sua utilização é apropriada de modos diferentes de acordo com os vários interesses em conflito. Os direitos trabalhistas não foram entendidos como dádiva, mas também como conquista[85].

O ponto-chave a ser entendido sobre a legislação trabalhista é a sua vinculação com a cidadania no Brasil. Os direitos trabalhistas, pela intervenção do Estado, deram acesso à cidadania aos trabalhadores, que foram incorporados à política a partir da década de 1930. Deste modo, a cidadania dos trabalhadores, no Brasil, foi alcançada não pelos direitos políticos, mas pelos direitos sociais, definidos por lei[86]. É, nas palavras de Wanderley Guilherme dos Santos, uma "cidadania regulada". Isto significa que, a partir da década de 1930, os direitos dos cidadãos são decorrentes dos direitos vinculados a uma ocupação profissional, que, por sua vez, só existem pela regulamentação estatal. O instrumento jurídico que comprova o vínculo do indivíduo com a cidadania é a carteira de trabalho. A extensão da cidadania ocorre pela regulamentação de novas profissões e pela ampliação dos direitos associados ao exercício profissional, ou seja, os direitos trabalhistas[87].

---

[82] *Vide*, neste sentido, especialmente, BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**, p. 294-300. *Vide* também MORAES FILHO, Evaristo de. **Sindicato e sindicalismo no Brasil desde 1930**, p. 193-194.

[83] O texto escrito por Gustavo Capanema, por volta de 1943, para descrever as realizações do Governo Vargas, nunca publicado, e recuperado por Simon Schwartzman, demonstra como esta política anti-conflito de classes fazia parte do discurso oficial do Estado, conforme podemos depreender da transcrição do seguinte trecho: "*A organização do trabalho no Brasil obedece a uma política, baseada num aparelhamento jurídico-social, que harmoniza perfeitamente os interesses capitalistas e proletários. (...) Empregadores e empregados, embora constituam classes distintas na organização econômica do país, não alimentam, porém, ódios recíprocos nem se defrontam em lutas nocivas à integridade nacional*". *In:* SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **Estado-Novo, um auto-retrato (arquivo Gustavo Capanema)**, p. 353.

[84] Sobre a atuação dos trabalhadores visando obter benefícios do Estado durante o Primeiro Governo Vargas, *vide* o estudo de FERREIRA, Jorge. **Trabalhadores do Brasil:** O Imaginário Popular.

[85] SILVA, Fernando Teixeira da; COSTA, Hélio da. **Trabalhadores urbanos e populismo**: Um balanço dos estudos recentes, p. 225-228.

[86] GOMES, Ângela Maria de Castro. **A invenção do trabalhismo**, p. 6-7, 10-11.

[87] SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A práxis liberal e a cidadania regulada. *In:* **Décadas de espanto e uma apologia democrática**, p. 103-109.

Esta ampliação, ainda que limitada, da cidadania não foi absolutamente desinteressada. Na realidade, a elaboração da legislação trabalhista e a abertura do espaço político aos trabalhadores devem ser entendidos no contexto de um Estado nacional fraco, com inúmeras divergências e conflitos entre os setores dominantes, que busca, segundo French e Rowland, construir uma base social para firmar o seu poder. Este é um ponto crucial: as leis trabalhistas não foram elaboradas em benefício da burguesia industrial ascendente, embora pudessem atender aos seus interesses, mas para promoverem, com relativo controle do Estado, a organização e a estruturação da classe trabalhadora nos centros urbanos. Com o apoio dos trabalhadores, o Governo Provisório, sustentado por uma aliança frágil e dividida, poderia superar seus adversários internos. Do mesmo modo que os trabalhadores precisavam do Estado para garantir seus direitos, o Estado necessitava do apoio político dos trabalhadores[88]. Nas palavras de Jorge Ferreira:

> *Antes de defender a tese, insustentável, de que o Estado varguista teve a espantosa capacidade de suprimir todo o conjunto de idéias e valores que circulavam entre os trabalhadores e, pelos meios artificiais de propaganda, imposto a eles crenças alheias às suas vivências, mais profícuo é entender o sucesso do trabalhismo como uma apropriação das mesmas idéias, crenças, valores e expectativas políticas e culturais presentes entre os próprios trabalhadores ainda na Primeira República. Sem uma ampla base de legitimidade, sem os ganhos materiais e simbólicos obtidos por operários e assalariados, a conjugação repressão-propaganda não bastaria para sustentar o reconhecimento dos trabalhadores a Getúlio Vargas em seu primeiro governo e, após a queda do Estado Novo, pouco restaria do prestígio do líder, do trabalhismo e do próprio PTB. Portanto, reconhecimento de valores, identificação de interesses e cumplicidade certamente explicam melhor as relações entre Estado e classe trabalhadora após 1930 do que tão-somente vitimizar os operários, tratá-los como uma categoria facilmente manipulável pelos ditadores e lamentar seus supostos 'desvios'*[89].

Em vários setores, a legislação trabalhista e sindical favoreceu ou facilitou a mobilização e organização dos trabalhadores, pois a intervenção estatal contrapôs-se ao poder patronal, que passou a ser limitado por lei. O Estado acabou favorecendo, de forma não intencional, o surgimento de um espaço que poderia ser utilizado (e o foi, muitas vezes) para a organização dos trabalhadores[90]. O que não significa que este espaço foi conquistado sem lutas. O atrelamento dos sindicatos ao Ministério do Trabalho (que durou até a Constituição de 1988) e a legislação sindical, elaborada, ainda, durante o Estado Novo[91], prejudicaram a organização autônoma dos trabalhadores, mas não a impediram[92].

---

[88] Cf. FRENCH, John D. **Afogados em leis**, p. 91-92. No mesmo sentido, *vide* ROWLAND, Robert. Classe operária e estado de compromisso (origens estruturais da legislação trabalhista e sindical). *In:* **Estudos Cebrap**, n. 8, p. 23-26, 28-30 e, especialmente, 33-37.

[89] FERREIRA, Jorge. **Trabalhadores do Brasil**: O imaginário popular, p. 126-127.

[90] FRENCH, John D. **Afogados em leis**, p. 32-33.

[91] Sobre esta legislação, especialmente o Dec.-lei 1.402, de 05.07.1939, *vide* MORAES FILHO, Evaristo de. **O problema do sindicato único no Brasil**, p. 243-273; MORAES FILHO,

A questão fundamental, na realidade, passa a ser a da concretização da CLT e o seu cumprimento pelo Estado, patrões e Justiça do Trabalho. A legislação trabalhista teve (e tem) este importante papel: o de criar uma cultura "jurídica" ou "legal" dos trabalhadores. Com a CLT, muitas vezes, o Estado foi utilizado para coibir violações de direitos por parte dos empregadores. Afinal, os trabalhadores não reivindicam nada mais do que o cumprimento da lei. A conquista dos direitos trabalhistas, em última instância, está ligada ao reconhecimento da dignidade dos trabalhadores[93].

8 A "DEMOCRACIA INTERROMPIDA"[94]

A política durante o período democrático da Constituição de 1946 tornou-se mais abrangente do que até então fora. Com a extensão da cidadania e ampliação do voto, embora os analfabetos continuassem a não votar, amplos setores inferiores das classes médias e um contingente respeitável de trabalhadores, pela primeira vez, participaram do processo político-eleitoral. A partir de 1930, o proletariado passou a poder participar da política. Depois de 1945, a sua importância se tornou fundamental no jogo de sustentação e modificação do poder político consubstanciado no populismo. Essa ampliação da participação popular conjugada com a urbanização e industrialização crescentes no período marcaram a transição para a democracia de massas no Brasil[95].

A dispersão eleitoral se acentuou e os votos dos vários Estados ganharam peso numa balança de poder cada vez mais dependente dos mais diversos apoios. Os candidatos à Presidência da República precisavam de uma imagem nacional, não sendo mais suficiente apenas o apoio do seu Estado de origem. A porcentagem do eleitorado do Sudeste cresceu, dando a essa região, a que se modernizava mais rapidamente, a preponderância na eleição presidencial, além de, com o passar do tempo, alterar a força relativa dos partidos no Congresso Nacional. Os partidos tornaram-se efetivamente nacionais, embora fossem mais fortes em algumas regiões, como o PSD em Minas Gerais e o PTB no Rio Grande do Sul. Curiosamente, nenhum dos três grandes partidos (PSD, PTB e UDN)

Evaristo de. **Sindicato e sindicalismo no Brasil desde 1930**. p. 201-207 e SIQUEIRA NETO, José Francisco. **Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho**, p. 311-314.

92 Para a defesa da necessidade do aparecimento de um contrapoder coletivo dos trabalhadores no Brasil, *vide* SIQUEIRA NETO, José Francisco. **Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho**. p. 379-389.

93 SILVA, Fernando Teixeira da; COSTA, Hélio da. Trabalhadores urbanos e populismo: Um balanço dos estudos recentes, p. 231-240 e 271 e FRENCH, John D. **Afogados em leis**, p. 57-69, 72. Sobre o freqüente descumprimento da CLT por parte dos empregadores, *vide* FRENCH, John D. **Afogados em leis**, p. 16-23.

94 Este é o título do estudo de SOARES, Gláucio Ary Dillon. **A democracia interrompida**.

95 *Vide*, especialmente, SOARES, Gláucio Ary Dillon. **A democracia interrompida**, p. 60-64, 313-319.

era forte em São Paulo. Neste Estado, o sistema partidário era diverso do resto do país, disputado pelas lideranças populistas de Adhemar de Barros e o seu Partido Social Progressista (PSP) e de Jânio Quadros e sua mística apartidária[96]. O crescimento do PTB, identificado com as massas urbanas, foi contínuo, chegando a ultrapassar a UDN e a se aproximar do majoritário PSD em 1962. Esse crescimento pôs em xeque o papel do Congresso como um freio conservador do Executivo inovador, acabando por se tornar uma das causas que desaguariam na reação conservadora e no golpe de 1964[97].

Essa reação esboça-se desde 1945, com a ampliação da participação. As pressões para a efetivação de uma democracia de massas passaram a assustar a cada vez mais as oligarquias e as classes médias, temerosas de perder o seu poder de barganha política com a ascensão popular. As resistências à incorporação maior das massas se refletiram na proibição do voto dos analfabetos que, se fosse permitido em 1945, alteraria radicalmente o sentido e a forma de atuação do sistema político-eleitoral brasileiro. As reações adversas das elites nacionais e de boa parte das classes médias (representadas basicamente pela UDN), acabaram por provocar o ambiente de instabilidade propício ao desferimento do golpe militar.

9 UMA DOUTRINA PUBLICISTA AQUÉM DE SEU TEMPO: OS DIREITOS SOCIAIS ENTRE CONSTITUIÇÕES DE COMPROMISSO E NORMAS PROGRAMÁTICAS

As constituições sociais do século XX buscam a configuração política do econômico e do social pelo Estado. E, em nossa opinião, isto ocorre justamente, por causa da expansão do sufrágio e da tentativa de incorporação dos setores economicamente desfavorecidos na esfera de atuação estatal. A transformação progressiva dos regimes liberais (nominais como o brasileiro de 1891) em democracias de massa, processo que se acelera logo após a Primeira Guerra Mundial (e, aqui, após a Revolução de 1930), vai gerar uma crise sem precedentes no modelo jurídico tradicional e, com raríssimas exceções, os teóricos do Estado e os publicistas vão ter dificuldades para conseguir lidar com esse novo fenômeno do século XX: a participação popular e a ampliação da democracia e seus reflexos na incorporação de conteúdos econômicos e sociais nas constituições que serão elaboradas no decorrer de todo o período.

---

96 *Vide* SAMPAIO, Regina. **Adhemar de Barros e o PSP**. CHAIA, Vera. **A liderança política de Jânio Quadros (1947-1990)**.

97 *Vide*, entre outros, IANNI, Octavio. **Estado e capitalismo**. p. 138, 140, 148-156; SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**, p. 139-168 e SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A práxis liberal e a cidadania regulada**, p. 109-114.

A Constituição de Weimar, como praticamente todas as constituições democráticas posteriores do século XX (por exemplo, a italiana de 1947, as espanholas de 1931 e 1978, a francesa de 1946, a portuguesa de 1976 e as brasileiras de 1934, 1946 e 1988), incorporou em seu texto os conflitos econômicos e sociais, chamando formalmente a atenção sobre estas questões e determinando a necessidade de se encontrar soluções. Não por acaso, foi (e é) em torno destas constituições que se travam os grandes embates políticos e ideológicos, com seus críticos buscando encontrar as "contradições", os "compromissos dilatórios", as "normas programáticas", visando o bloqueio, na prática, de suas potencialidades.

A instabilidade constitucional do período aqui estudado muitas vezes é atribuída à própria estrutura das Constituições de 1934 e de 1946, denominadas, freqüentemente, de "constituições de compromisso" ou "constituições programáticas". A Constituição de 1934, segundo a maior parte dos autores, não teve vida longa por ser dúbia, misturando liberalismo e medidas sociais. Esta ambigüidade da Constituição de 1934 teria descontentado todas as forças políticas envolvidas, liberais, autoritárias ou democráticas. Os princípios antagônicos postos lado a lado na Constituição representavam dois projetos políticos distintos, em conflito, inconciliáveis. Desta forma, a Constituição de 1934 consistiu apenas em uma acomodação temporária entre as forças políticas em luta na década de 1930[98]. A mesma interpretação de constituição de compromisso foi dada, posteriormente, à Constituição de 1946[99].

O entendimento das Constituições de 1934 e de 1946 como constituições de compromisso, portanto, sem definições políticas que permitiriam o seu cumprimento em determinadas direções, tem uma origem muito clara: a definição da Constituição de Weimar como a constituição de compromisso por excelência[100], cujo defensor mais influente foi Carl Schmitt. Em sua **Teoria da Constituição** (*Verfassungslehre*), de 1928, Schmitt afirma que a Constituição alemã de Weimar, embora contivesse decisões políticas fundamentais sobre a forma de existência política concreta do povo alemão, possuía em seu texto inúmeros compromissos e obscuridades que não representavam decisão alguma, mas, pelo contrário, cuja decisão havia sido adiada.

Estes compromissos, denominados "compromissos dilatórios" (*dilatorischen Formelkompromiss*) por Schmitt, fruto das disputas partidárias que adiaram

[98] PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1946**, v. I, p. 16-20, e v. IV, p. 12-16; BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**, p. 319; WOLKMER, Antônio Carlos. **Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil**, p. 7-10, 26-27, 123-132, 137-142 e CAMARGO, Aspásia de Alcântara *et al.* **O golpe silencioso**: As origens da república corporativa, p. 26-31.

[99] Por exemplo, *vide* BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**, p. 414-417. Hermes Lima usa a expressão "constituição programa". Cf. LIMA, Hermes. **Espírito da constituição de 1946**, p. 17-18.

[100] *Vide*, entre outros, BRUNET, René. **La Constitution Allemande du 11 Août 1919**, p. 319-321 e BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e estado de exceção permanente**, p. 27-38.

a decisão sobre certos temas, apenas gerariam confusão ao intérprete. Afinal, para Carl Schmitt, nestes dispositivos, a única vontade é a de não ter, provisoriamente, nenhuma vontade naquele assunto, não sendo possível, portanto, interpretar uma vontade inexistente. Estes "compromissos dilatórios" representam, na verdade, apenas uma vitória tática obtida por uma coalizão de partidos em um momento favorável, cujo objetivo é preservar seus interesses particulares contra as variáveis maiorias parlamentares. Os "compromissos dilatórios" seriam particularmente perceptíveis entre os direitos fundamentais, cuja garantia seria debilitada com a inscrição de programas de reforma social de interesse de certos partidos políticos entre os direitos propriamente ditos[101].

A crítica de Schmitt à Constituição de Weimar vai mais longe no texto *Legalidade e Legitimidade* (*Legalität und Legitimität*), de 1932[102]. Neste trabalho, Schmitt afirma que, dentro do texto formal da Constituição de Weimar, existem, na realidade, duas Constituições materiais distintas: a primeira parte da Constituição (a parte organizacional, relativa à organização do Estado e dos poderes) e a segunda parte (a parte substancial, sobre os direitos e deveres dos alemães) seriam duas Constituições distintas, unidas apenas formalmente. Esta oposição de duas Constituições dentro do mesmo texto constitucional, um texto de compromisso, seria a causa da crise política permanente da República de Weimar.

A solução proposta por Carl Schmitt era o abandono da primeira parte da Constituição de Weimar (parlamentarismo, república, democracia, federalismo) e a adoção de uma "Constituição alemã" a partir da parte substancial da Constituição de Weimar (a segunda parte). No entanto, para isso, a parte substancial deveria ser devidamente expurgada de suas contradições e "*compromissos dilatórios*" (mais especificamente os direitos sociais e a ordem econômica). A Constituição de Weimar deveria ser, assim, substituída por uma "*Contra-Constituição*" (*Gegenverfassung*), cujos princípios básicos estariam na proteção das instituições tradicionais alemãs (notadamente propriedade privada, casamento e liberdade religiosa) por meio das "garantias institucionais" (*institutionelle Garantien*)[103].

Foram as considerações de Carl Schmitt, entendendo a Constituição alemã de Weimar como uma constituição de compromisso, que influenciaram a posição da imensa maioria dos autores brasileiros na análise da Constituição de 1934 (e, posteriormente, de 1946). O que devemos ressaltar é que a posição de Schmitt, embora influente, não era a única, nem, muito menos, consensual.

---

[101] SCHMITT, Carl. **Verfassungslehre**, p. 28-36, 128-129.

[102] Para a argumentação aqui apresentada, *vide*, especialmente, SCHMITT, Carl. Legalität und Legitimität. *In:* **Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954**: Materialien zu einer Verfassungslehre, p. 293-312 e BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e estado de exceção permanente**, p. 141-143.

[103] Para esta fase do pensamento de Schmitt, *vide*, especialmente, o capítulo III de BEAUD, Olivier. **Les Derniers Jours de Weimar**: Carl Schmitt face à l'Avènement du Nazisme, p. 75-96, obra sobre a qual fundamentamos grande parte desta exposição. Para uma análise e crítica da concepção schmittiana de "garantias institucionais" *vide*, além do texto anterior, BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e estado de exceção permanente**, p. 31-34.

Hermann Heller, por exemplo, se manifestou em vários textos a favor da Constituição de Weimar, considerando os direitos sociais e a ordem econômica como grandes avanços constitucionais. Apesar de considerar alguns de seus dispositivos "programáticos", Heller afirma que deveriam servir de parâmetro para uma atuação em conjunto das várias forças políticas alemãs, com o benefício recíproco de fundamentarem uma distribuição mais justa dos recursos para todos. Seria possível, assim, a utilização da constituição de Weimar como forma de luta política capaz de iniciar a transição para o socialismo[104]. Rudolf Smend, por sua vez, com sua teoria da integração, entende a luta política como uma articulação dialética e integradora com base em valores comuns. O enfrentamento com superação de tensões gera maior unidade e uma maior participação do povo. O povo, para Smend, é político, uma agrupação soberana de vontades, que é continuamente renovado como realidade estatal pelo processo constitucional de integração[105]. Já para Kirchheimer, a falta de decisão da Constituição de Weimar, que buscou conciliar o inconciliável, gerou uma guerra civil latente. Uma constituição com decisão não deve ser a garantia do existente, mas um programa de ação para a organização de uma nova ordem social. Para ele, a direção deveria ser no rumo do socialismo[106].

O problema fundamental por trás do debate de Weimar (assim como o debate sobre os direitos sociais no Brasil pós-1930) é a instauração de uma democracia de massas, ou seja, de uma democracia que deveria ser entendida na forma e na substância, pois importava na emancipação política completa e na igualdade de direitos, incorporando os trabalhadores ao Estado[107]. Deste modo, como podemos perceber, a idéia de constituição de compromisso, que não era unânime entre os juristas da época da Constituição de Weimar, chegou a nós pela obra de Carl Schmitt. Autor interessado em combater a República de Weimar, não em manter a sua Constituição.

Vinculada à idéia de constituição de compromisso, está a das normas programáticas: normas que traçam princípios ou programas a serem cumpridos pelos órgãos estatais, dentro da ideologia e dos fins constitucionalmente adotados. As normas programáticas, assim, constituiriam um compromisso entre as forças liberais e tradicionais e as reivindicações sociais e populares[108], ou seja, seriam as normas típicas das chamadas constituições de compromisso, como, para a maioria dos publicistas brasileiros, as de 1934 e de 1946.

---

104 HELLER, Hermann. Grundrechte und Grundpflichten. *In:* **Gesammelte Schriften**, v. II, p. 310-316. *Vide* também Gilberto BERCOVICI. **Constituição e Estado de Exceção Permanente**, p. 135-138.

105 SMEND, Rudolf. **Verfassung und Verfassungsrecht in Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze**, p. 150-157.

106 KIRCHHEIMER, Otto. Weimar und was dann? Analyse einer Verfassung. *In:* **Politik und Verfassung**, p. 31-33, 52-56.

107 LLANQUE, Marcus. Massendemokratie zwischen Kaiserreich und westlicher Demokratie. *In:* GUSY, Christoph (Org.). **Demokratisches Denken in der Weimarer Republik**, p. 38-44.

108 Cf. SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**, p. 135-137, 145-146.

No texto constitucional de 1934, por exemplo, em que há a previsão expressa de direitos sociais como saúde, assistência pública e educação, a doutrina publicista da época não atribui valor jurídico a estes direitos[109]. Pontes de Miranda é um caso interessante, pois em uma obra de 1932, denominada **Os Fundamentos Actuaes do Direito Constitucional**, há a defesa explícita do papel ativo do Estado na reestruturação social, devendo este ser o responsável pela "desproletarização" das classes proletárias e pela socialização progressiva dos meios de produção[110]. Os direitos sociais são compreendidos como direitos fundamentais, especialmente o direito à subsistência e o direito à educação[111]: *"O coração do direito constitucional de hoje é o direito à subsistência e à educação. (...) As constituições do Século XX que não assegurem, como direito irredutível, o direito à subsistência e à educação, serão folhas tênues de papel por sobre os Povos: a primeira lufada as rompe, a primeira crise as reduz à poeira"*[112]. No entanto, o curioso é que, apesar de, em 1932, Pontes de Miranda afirmar categoricamente que: *"O que é certo é que a questão social, nos seus aspectos claros, já não póde ficar fóra das novas Constituições"*[113], em seus célebres Comentários às Constituições de 1934 e 1946, ele adota a categoria de "*norma programática*" para definir as normas constitucionais que versam sobre as políticas públicas e os direitos econômicos e sociais, definindo o texto destes artigos como "mera recomendação", por não haver, formalmente, qualquer sanção prevista pelo seu descumprimento[114].

Embora seja uma concepção presente no debate constitucional desde as Constituições do México e de Weimar (e, entre nós, desde 1934), a noção de norma programática foi desenvolvida de maneira mais aprofundada pelo italiano Vezio Crisafulli, a partir das disputas em torno da concretização da Constituição da Itália de 1947[115]. A concepção de norma programática teve enorme importância na Itália, ao afirmar que os dispositivos sociais da Constituição eram também normas jurídicas, portanto, poderiam ser aplicadas pelos tribunais nos casos concretos. As idéias de Crisafulli tiveram grande repercussão e sucesso no Brasil[116]. No

---

[109] Por exemplo, *vide* CASTRO, Araújo. **A nova constituição Brasileira**, p. 462-463. No caso alemão de Weimar, Carl Schmitt afirmava categoricamente que os direitos sociais não eram direitos fundamentais em sentido autêntico. Cf. SCHMITT, Carl. **Verfassungslehre**, p. 169-170, 181-182.

[110] PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Os fundamentos actuaes do direito constitucional**, p. 421-423.

[111] PONTES DE MIRANDA, F. C. *Idem*, p. 266-272, 277-281, 379-386, 390-391.

[112] PONTES DE MIRANDA, F. C. *Idem*, p. 423.

[113] PONTES DE MIRANDA, F. C. *Idem*, p. 391.

[114] *Vide* PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1946**. v. I, p. 84-85, entre outras várias passagens, como, no v. IV, p. 8-16, 29, 47, 51-53, 80-82, 84, 94, 107, 115-116, 118 etc.

[115] Os textos clássicos que tratam do assunto são os artigos Le Norme 'Programmatiche' della Costituzione. *In:* CRISAFULLI, Vezio. **La Costituzione e le sue Disposizioni di Principio**, p. 51-83 (publicado, originariamente, na **Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico** n. 1, jan./mar. 1951, p. 357-389) e L'art. 21 della Costituzione e l'Equivoco delle Norme 'Programmatiche'. *In: Idem*, p. 99-111.

[116] Devemos destacar o texto pioneiro de TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de direito constitucional**, p. 295-362, em que Crisafulli é constantemente citado. Parte das idéias do ju-

entanto, sua aplicação prática, tanto na Itália como no Brasil, foi decepcionante. Norma programática passou a ser sinônimo de norma que não tem qualquer valor concreto, contrariando as intenções de alguns de seus divulgadores[117]. Toda norma incômoda passou a ser classificada como "*programática*"[118], bloqueando, na prática, a concretização da Constituição e, especialmente, dos direitos sociais.

A política econômica e social sob o regime constitucional de 1946 se dá apesar da Constituição. A Constituição não consegue se constituir na referência do projeto nacional-desenvolvimentista. Como, inclusive, já destacamos anteriormente, a ampliação dos direitos sociais (unificação e universalização da previdência social, décimo-terceiro salário, expansão dos direitos trabalhistas para o trabalhador rural etc.) ocorre pela via da legislação ordinária, fora do texto constitucional de 1946.

A doutrina publicista da época reforça este distanciamento entre a Constituição de 1946 e as políticas sociais ou de ampliação de direitos, ao definir, em sua imensa maioria, os direitos sociais como "normas programáticas", ou seja, não como direitos, mas como meras intenções políticas ou ideológicas[119]. Mas uma ressalva deve ser feita: ainda não se tratava de um corpo teórico acabado e sistematizado no sentido da não concretização dos direitos sociais. Isto só irá ocorrer ao final da década de 1960, sob a ditadura militar, com José Afonso da Silva e a sua tese sobre a "aplicabilidade das normas constitucionais", que dá origem à paradoxal e auto-intitulada "**Doutrina Brasileira da Efetividade**"[120], que impede o avanço da teoria constitucional brasileira até hoje.

No entanto, muito mais importante do que este debate, devemos destacar algo que, sob a vigência da Constituição de 1934, talvez não tenha ocorrido por falta de tempo. Sob a Constituição de 1946, nas poucas ocasiões em que o debate sobre a ampliação ou a concretização de direitos chegou ao nível da discussão constitucional, a Constituição serviu como bloqueio das políticas de inclusão. O caso mais notório é o da reforma agrária, impedida pelo art. 141, § 16 da Constituição de 1946, que exigia indenização prévia e em dinheiro para a desapropriação dos latifúndios improdutivos. A Constituição, assim, funcionou como

rista italiano vão ser incorporadas, posteriormente, à tese de José Afonso da Silva sobre a "*aplicabilidade das normas constitucionais*".

117 Particularmente, este é o caso de Vezio Crisafulli, que admitiu expressamente que a concepção de norma programática acabou consistindo em um equívoco, pois, embora tenha sido elaborada para estender o campo da juridicidade, terminou justificando a não concretização das normas constitucionais, notadamente as de cunho social. Cf. CRISAFULLI, Vezio. **La Costituzione e le sue Disposizioni di Principio**, p. 99-111, especialmente p. 101.

118 CRISAFULLI, Vezio. **La Costituzione e le sue Disposizioni di Principio**, p. 105.

119 *Vide*, por exemplo, TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de direito constitucional**, p. 304-305, 319-328, 331-361 e DÓRIA, A. de Sampaio. **Direito constitucional**: Curso e comentários à constituição, v. I, p. 255-259, e v. II, p. 320-340, 354-358, 420-422.

120 *Vide* a tese de SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**, publicada pela primeira vez em 1967 e, a título de curiosidade, a reconstrução equivocada e apologética da auto-intitulada "Doutrina Brasileira da Efetividade" escrita por um de seus principais divulgadores em BARROSO, Luís Roberto. A doutrina brasileira da efetividade. *In:* **Temas de direito constitucional**, t. III, p. 61-77.

um bloqueio à atuação do Estado, não como estipuladora ou incentivadora desta atuação. Ela não foi um projeto de organização política e social, pelo contrário.

O que se pode perceber, então, é que durante o período em que houve uma maior atuação deliberada do Estado no sentido de transformar as estruturas econômicas, políticas e sociais, com efetiva ampliação de direitos fundamentais e de políticas públicas implementadoras, parcial ou totalmente, destes direitos, a Constituição ficou à margem deste processo. Esta atuação estatal não se justificou pela estrutura ou pelo programa constitucional. Pelo contrário, conforme se radicaliza a direção inclusiva das políticas do Poder Executivo, como no período das "Reformas de Base", mais o texto constitucional foi levantado pela doutrina constitucionalista e pelos setores políticos conservadores como obstáculo à ampliação da cidadania. Isto ocorreu até o momento em que não era mais suficiente, ou eficaz, o argumento jurídico-constitucional de bloqueio, e, em 1964, se apelou, então, para o golpe militar.

10 REFERÊNCIAS

ALMINO, João. **Os democratas autoritários**: Liberdades individuais, de associação política e sindical na constituinte de 1946. São Paulo: Brasiliense, 1980.
ANSCHÜTZ, Gerhard. **Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919**. 14. ed., reimpr. Aalen: Scientia Verlag, 1987.
ARAÚJO, Maria Celina Soares d'. **Sindicato, carisma e poder**: O PTB de 1945-65. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
ARAUJO, Ricardo Benzaquen de. **Totalitarismo e revolução**: O integralismo de Plínio Salgado. Rio de Janeiro: Jorge, 1988.
AZEVÊDO, Fernando Antônio. **As ligas camponesas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
AZEVEDO, José Afonso de Mendonça. **Elaborando a constituição nacional (Atas da subcomissão elaboradora do anteprojeto 1932/1933)**. Edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, 2004.
BARROSO, Luís Roberto. A doutrina brasileira da efetividade. *In*: **Temas de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. t. III.
BEAUD, Olivier. **Les Derniers Jours de Weimar**: Carl Schmitt face à l'Avènement du Nazisme. Paris: Descartes & Cie., 1997.
BENEVIDES, Maria Victoria. **A UDN e o udenismo**: Ambigüidades do liberalismo brasileiro (1945-1965). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: Uma leitura a partir da constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.
_______. **Constituição e estado de exceção permanente**: Atualidade de Weimar. Rio de Janeiro: Azougue, 2004.
_______. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
BERGAMINI, Adolpho. **Direito constitucional comparado**: Subsidio para o estudo das fontes do Acto de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro: Typ. do "Jornal do Commercio", 1938.
BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: O ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.
BITTAR, Eduardo C. B. (Org.). **História do direito brasileiro**: Leituras da Ordem Jurídica Nacional. São Paulo: Atlas, 2003.
BOMENY, Helena Bousquet. Três decretos e um ministério: A propósito da educação no estado novo. *In*: PANDOLFI, Dulce Chaves (Org.). **Repensando o estado novo**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

BONAVIDES, Paulo. "Francisco Campos, o antiliberal". *In:* **A constituição aberta**: Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

_______. Joaquim Pimenta, um jurista do povo e da liberdade. *In:* **Reflexões**: Política e direito. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BORGES, Vavy Pacheco. **Tenentismo e revolução brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

BRASIL, Joaquim Francisco de Assis. **Democracia representativa**: Do voto e do modo de votar. 3. ed. Paris/Lisboa: Guillard, Aillaud & Cia, 1895.

_______. **Democracia representativa**: Do voto e do modo de votar. 4. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931.

BRUNET, René. **La Constitution Allemande du 11 Août 1919**. Paris: Payot, 1921.

CAMARGO, Aspásia de Alcântara. A questão agrária: Crise de poder e reformas de base (1930-1964). *In:* FAUSTO, Boris (Coord.). **História geral da civilização brasileira**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991. t. III, v. 10.

CAMARGO, Aspásia de Alcântara; PANDOLFI, Dulce C.; ARAÚJO, Maria Celina d'; GOMES, Eduardo R.; GRYNZPAN, Mario. **O Golpe Silencioso**: As Origens da República Corporativa. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1989.

CAMPOS, Francisco. Diretrizes constitucionais do novo estado brasileiro. **Revista Forense**. Rio de Janeiro: Forense, n. 73, jan. 1938.

_______. **O estado nacional**: Sua estructura, seu conteudo ideológico. 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1941.

CASCARDO, Francisco Carlos Pereira. A aliança nacional libertadora: Novas abordagens. *In:* FERREIRA, Jorge; REIS, Daniel Aarão (Orgs.). **As esquerdas no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. I.

CASTRO, Araújo. **A nova constituição brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1936.

CAVALARI, Rosa Maria Feiteiro. **Integralismo**: Ideologia e integração de um partido de massa no Brasil (1932-1937). Bauru: EDUSC, 1999.

CAVALCANTI, Themistocles. A intervenção do estado e as suas conseqüências na estrutura administrativa. *In:* Instituto de Direito Público e Ciência Política. **Cinco estudos**: A federação – A divisão de poderes (2 estudos) Os partidos políticos – A intervenção do estado. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1955.

_______. **Instituições de direito administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1936.

CERQUEIRA, Marcello. **Cartas constitucionais**: Império, república & autoritarismo (Ensaio, crítica, documentação). Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

CHACON, Vamireh. A recepção de Carl Schmitt no Brasil. **Revista Brasileira de Filosofia**. São Paulo. Fascículo 185, v. XLVII, jan./mar. 1997.

CHAIA, Vera. **A liderança política de Jânio Quadros (1947-1990)**. Ibitinga: Humanidades, 1992.

COHN, Amélia. **Previdência social e processo político no Brasil**. São Paulo: Moderna, 1981.

_______. **Petróleo e Nacionalismo**. São Paulo: Difel, 1968.

CONTRERAS, Edelmira del Carmen Alveal. **Os desbravadores**: A Petrobras e a construção do Brasil industrial. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1994.

CRISAFULLI, Vezio. **La Costituzione e le sue Disposizioni di Principio**. Milano: Giuffrè, 1952.

DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Orgs.). **O Brasil republicano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. v. 2.

_______. **PTB**: Do getulismo ao reformismo (1945-1964). São Paulo: Marco Zero, 1989.

DÓRIA, A. de Sampaio. **Direito constitucional**: Curso e comentários à constituição. 3. ed. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1953. v. II.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses**: Um estudo sobre a Constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FAUSTO, Boris. **A Revolução de 1930**: Historiografia e história. 14. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FERREIRA, Jorge. **O imaginário trabalhista**: Getulismo, PTB e cultura política popular, 1945-1964. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

_______. **Trabalhadores do Brasil**: O imaginário popular. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

FIORI, José Luís. Por uma economia política do Estado Brasileiro. *In:* **Em busca do dissenso perdido**: Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FONSECA, Cristina M. Oliveira. **Saúde no governo Vargas (1930-1945)**: Atualidade institucional de um bem público. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

FONTOURA, João Neves da. **Memórias**: A aliança liberal e a revolução de 1930. Porto Alegre: Globo, 1963. v. II

FURTADO, Celso. Subdesenvolvimento e estado democrático. *In:* **A pré-revolução brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de direito constitucional brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1960. v. II.

_______. **Modelos alternativos de representação política no Brasil** (Seminário realizado na UnB em setembro de 1980). Brasília: UnB, 1981.

FRANCO, Virgílio de Melo. **Outubro, 1930**. 5. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

FRENCH, John D. **Afogados em leis**: A CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

GOMES, Ângela Maria de Castro. **A invenção do trabalhismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

_______. A práxis corporativa de Oliveira Vianna. *In:* BASTOS, Élide Rugai; MORAES, João Quartim de (Orgs.). **O pensamento de Oliveira Vianna**. Campinas: Unicamp, 1993.

_______. O populismo e as ciências sociais no Brasil: Notas sobre a trajetória de um conceito. *In:* FERREIRA, Jorge (Org.). **O populismo e sua história**: Debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_______. **Regionalismo e centralização política**: Partidos e constituinte nos anos 30. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica)**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GUEDES, Marco Aurelio Peri. **Estado e ordem econômica e social**: A experiência constitucional da república de Weimar e a Constituição brasileira de 1934. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

GUSY,Christoph. **Die Weimarer Reichsverfassung**. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1997.

HELLER, Hermann. "Grundrechte und Grundpflichten". *In:* **Gesammelte Schriften**. 2. ed. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1992. v. II.

HERRERA, Carlos Miguel. Estado, constitución y derechos sociales. **Revista Derecho del Estado**. Bogotá, n. 15, dez. 2003.

HIPPOLITO, Lucia. **De raposas e reformistas**: O PSD e a experiência democrática brasileira (45-64). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

HORTA, José Silvério Baia. A I conferência nacional de educação ou de como monologar sobre educação na presença de educadores. *In:* GOMES, Ângela Maria de Castro (Org.). **Capanema**: O ministro e seu ministério. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

KINZO, Maria D'Alva Gil. **Representação política e sistema eleitoral no Brasil**. São Paulo: Símbolo, 1980.

KIRCHHEIMER, Otto. Weimar – und was dann? Analyse einer Verfassung. *In:* **Politik und Verfassung**. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1964.

LANNA JÚNIOR, Mário Cléber Martins. Tenentismo e crises políticas na primeira república. *In:* FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Orgs.). **O Brasil republicano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. v. I.

LIMA, Hermes. Espírito da constituição de 1946. *In:* Instituto de Direito Público e Ciência Política (Org.). **Estudos sôbre a constituição brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 1954.

LIMA SOBRINHO, Barbosa. **A verdade sobre a revolução de outubro – 1930**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.
LLANQUE, Marcus. Massendemokratie zwischen Kaiserreich und westlicher Demokratie. *In:* GUSY, Christoph (Org.). **Demokratisches Denken in der Weimarer Republik**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000.
LOEWENSTEIN, Karl. **Brazil under Vargas**. New York: Macmillan, 1942.
MAIO, Marcos Chor. **Nem Rotschild nem Trotsky**: O pensamento anti-semita de Gustavo Barroso. Rio de Janeiro: Imago, 1992.
MANGABEIRA, João. **Em torno da constituição**. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1934.
MEDEIROS, Jarbas. **Ideologia autoritária no Brasil, 1930-1945**. Rio de Janeiro: FGV, 1978.
MENDONÇA, Joseli Maria Nunes. **Evaristo de Moraes, tribuno da república**. Campinas: Unicamp, 2007.
MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris. **Les nouvelles tendances du droit constitutionnel**. Paris: Marcel-Giard, 1931.
MONTENEGRO, Antônio Torres. Ligas camponesas e sindicatos rurais em tempo de revolução. *In:* FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Orgs.). **O Brasil republicano**. (O Tempo da Experiência Democrática – Da Democratização de 1945 ao Golpe Civil-Militar de 1964). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. v. III.
MORAES FILHO, Evaristo de. **O problema do sindicato único no Brasil**: Seus fundamentos sociológicos. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.
_______. Sindicato e sindicalismo no Brasil desde 1930. *In:* BONAVIDES, Paulo *et al*. **As tendências atuais do direito público**: Estudos em homenagem ao professor Afonso Arinos de Melo Franco. Rio de Janeiro: Forense, 1976.
MOREIRA, Vital. **Economia e constituição**: Para o conceito de constituição econômica. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1979.
OLIVEIRA, Francisco de. Viagem ao olho do furacão: Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário brasileiro. *In:* **Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, n. 48, jul. 1997.
PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Estratégias da ilusão**: A revolução mundial e o Brasil, 1922-1935. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
PINTO, António Costa (Org.). **O corporativismo em português**: Estado, política e sociedade no salazarismo e no varguismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
PINTO, Francisco Bilac. O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas emprêsas públicas. (Texto de conferência pronunciada em 28.08.1952). **Revista de Direito Administrativo**: Seleção histórica. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Renovar, 1995.
PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley/Los Angeles/London: University of California, sd.
POLIDO, Fabrício Pasquot. A constituição de Weimar de 1919 e o conteúdo normativo da 'função social' dos direitos proprietários. **Revista Trimestral de Direito Civil**. Rio de Janeiro, v. 27, jul./set. 2006.
PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1946**. Rio de Janeiro: Henrique Cahen, 1947. v. I.
_______. **Os fundamentos actuaes do direito constitucional**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1932.
REALE, Miguel. ABC do integralismo (edição original de 1935). *In:* **Obras políticas (Primeira Fase – 1931/1937)**. Brasília: UnB, 1983. v. 3.
REIS, Daniel Aarão (Orgs.). **As esquerdas no Brasil**. (Nacionalismo e reformismo radical), 1945-1964. v. II.
RODRÍGUEZ, Octavio. **La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL**. 8. ed. México: Siglo Veintiuno, 1993.
ROSA, Virgínio Santa. **O sentido do tenentismo**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
ROWLAND, Robert. Classe operária e estado de compromisso (origens estruturais da legislação trabalhista e sindical). *In:* **Estudos Cebrap**. São Paulo: Cebrap. n. 8, abr./jun. 1974.
SAMPAIO, Regina. **Adhemar de Barros e o PSP**. São Paulo: Global, 1982.
SANTOS, Rogerio Dultra dos. Francisco Campos e os fundamentos do constitucionalismo antiliberal no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 2. v. 50, 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A práxis liberal e a cidadania regulada. *In:* **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.
SCHMITT, Carl. **Der Hüter der Verfassung**. 4. ed. Berlin: Duncker & Humblot, 1996.
_______. Legalität und Legitimität. *In:* **Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954**: Materialien zu einer Verfassungslehre. 3. ed. Berlin: Duncker & Humblot, 1985.
_______. **Verfassungslehre**. 8. ed. Berlin: Duncker & Humblot, 1993.
SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **Estado-Novo**: Um auto-retrato (arquivo Gustavo Capanema). Brasília: UnB, 1982.
SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Bousquet; COSTA, Vanda Ribeiro. **Tempos de Capanema**. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra/EDUSP, 1984.
SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. Pondo os pobres no seu lugar: Igualdade constitucional e intervencionismo segregador na primeira república. *In:* COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto (Orgs.). **Diálogos Constitucionais**: Direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
SILVA, José Luiz Werneck. O feixe do autoritarismo e o prisma do estado novo. *In:* SILVA, José Luiz Werneck da (Org.). **O feixe e o prisma**: Uma revisão do estado novo. Rio de Janeiro: Zahar, 1991. v. I.
SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
SMEND, Rudolf. **Verfassung und Verfassungsrecht in Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze**. 3. ed. Berlin: Duncker & Humblot, 1994.
SIQUEIRA NETO, José Francisco. **Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho**. São Paulo: LTr, 1999.
SOARES, Gláucio Ary Dillon. **A democracia interrompida**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
SOLA, Lourdes. **Idéias econômicas, decisões políticas**: Desenvolvimento, estabilidade e populismo. São Paulo: EDUSP/FAPESP, 1998.
SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1990.
SOUZA, Washington Peluso Albino de. A experiência brasileira de constituição econômica. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, n. 102, abr./jun. 1989.
STEDILE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil**: História e natureza das ligas camponesas - 1954-1964. São Paulo: Expressão Popular, 2006.
_______. **A questão agrária no Brasil**: Programas de reforma agrária 1946-2003. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005.
TÁCITO, Caio. No limiar da décima carta constitucional. *In:* **Temas de Direito Público (Estudos e Pareceres)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. v. I.
TAVARES, Ana Lucia de Lyra. **A constituinte de 1934 e a representação profissional (Estudo de direito comparado)**. Rio de Janeiro: Forense, 1988.
TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.
TORRES, Alberto. **A organização nacional**. 3. ed. São Paulo: Nacional, 1978.
TRINDADE, Hélgio. **Integralismo (O fascismo brasileiro na década de 30)**. 2. ed. São Paulo: Difel, 1979.
VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do estado no domínio econômico**: O direito público econômico no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 1968.
VIANNA, Francisco José de Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Belo Horizonte/Niterói/São Paulo: Itatiaia/EDUFF/EDUSP, 1987. v. I, II.
_______. **O idealismo da constituição**. 2. ed. São Paulo: Nacional, 1939.
_______. **Problemas de direito corporativo**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.
VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. 4. ed. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
WIRTH, John D. **A política do desenvolvimento na era de Vargas**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1973.
WOLKMER, Antônio Carlos. **Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil**. São Paulo: Acadêmica, 1989.